

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

La Représentation Proportionnelle

A L'ÉTRANGER

Dans les Élections Politiques

(RÉCENTES APPLICATIONS)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 16 Juin 1911, à 3 h. 1/2

PAR

Jean ROBIN

Avocat à la Cour d'Appel de Paris

Président : M. CHAVEGRIN, *professeur*
Suffragants { MM. LESEUR, *professeur*
POLITIS, *professeur*

PARIS

JOUVE ET C^{ie}, ÉDITEURS

15, Rue Racine, 15

1911

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

La Représentation Proportionnelle

A L'ÉTRANGER

Dans les Élections Politiques

(RÉCENTES APPLICATIONS)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 16 Juin 1911, à 3 h. 1/2

PAR

Jean ROBIN

Avocat à la Cour d'Appel de Paris



Président : M. CHAVEGRIN, *professeur*

Suffragants { MM. LESEUR, *professeur*
 POLITIS, *professeur*

PARIS

JOUVE ET Cie, ÉDITEURS

15, Rue Racine, 15

1911

Digitized by the Internet Archive
in 2026

La Représentation Proportionnelle

A L'ÉTRANGER

Dans les Élections Politiques

(RÉCENTES APPLICATIONS)

INTRODUCTION

La représentation proportionnelle était contenue en puissance dans les premières constitutions libérales surgies à l'horizon politique. Elle devait, comme nous le verrons, par son principe même, en suivre le cours logique jusqu'à l'avènement des démocraties. C'est à cette date seulement qu'elle allait prendre son essor définitif et recevoir quelques-unes de ses premières applications.

Naturellement, tant que les peuples n'eurent pas conquis le suffrage universel pur et simple, sous la forme la plus brutale du scrutin majoritaire, la question ne pouvait se poser avec ampleur et clarté. D'ailleurs, comme toutes les grandes idées politiques, elle ne s'est pas triomphalement imposée tout d'un coup. Loin de là. Elle a soulevé les discussions les plus passionnées, subi les vicissitudes les plus diverses, fomenté les projets les plus complexes et

souvent hélas ! les plus abracadabrants, avant d'entrer dans le domaine de la réalisation pratique.

« La représentation proportionnelle, a dit M. Deschanel, à la tribune de la Chambre française (1) a eu le sort de toutes les grandes idées, de tous les grands progrès, d'abord méconnus, méprisés, dédaigés, honnis. Il y a encore peu d'années on ne lui faisait même pas l'honneur de la discuter. Idée de professeur, disait-on. Il en a été ainsi de tous les grands progrès politiques et sociaux parce qu'il est plus facile de rejeter une idée nouvelle que de chercher à comprendre les raisons de l'adopter. »

L'idée de professeur a fait son chemin. A l'heure actuelle, elle fonctionne dans une vingtaine de législations étrangères sous des formes politiques, administratives ou judiciaires. Elle y a triomphé des embûches et des obstacles les plus divers : vieux préjugés politiques, complexité effrayante des projets proposés et surtout incertitude des partis sur ses résultats futurs, la politique de parti passant bien souvent hélas ! au-dessus de la politique nationale. Oui, ce dernier obstacle a surtout retardé l'avènement de la réforme. Le saut dans l'inconnu ! voilà le grand argument lâché. Et c'est en obéissant à la préoccupation nullement prétentieuse de déchirer un peu ce bandeau sur les yeux du législateur que nous avons eu la pensée d'écrire

1. Discours prononcé par M. Paul Deschanel le 22 octobre 1909. *Journal officiel*.

cette œuvre modeste comme couronnement de nos études universitaires.

D'autres, nombreux avant nous, à la même Faculté ont entrepris d'exposer les uns, d'une façon générale, les autres en traitant certains points très particuliers, l'immense question de la représentation proportionnelle. Il y avait encore place pour un ouvrage mixte qui envisagerait le problème d'une façon générale à travers les législations étrangères et qui se donnerait comme tâche particulière l'étude des élections purement politiques. Telle est la direction spéciale que nous avons suivie. Ainsi nous aurons quelque peu négligé volontairement, le côté historique et juridique, d'ailleurs traité magistralement en 1899 par un lauréat de la Faculté. M. Saripolos dans sa thèse sur *La Démocratie et la représentation proportionnelle*. Nous aurons laissé de côté toute appréciation philosophique et mathématique, pour n'avoir en vue que l'exposé clair et simple des systèmes en vigueur dans les législations étrangères avec les résultats politiques et sociaux obtenus. En un mot, nous avons voulu faire plutôt œuvre pratique.

Quant à la méthode technique suivie, la voici. Et d'abord, après un court aperçu indispensable sur les fondements de la proportionnelle, une étude schématique, mais précise, des systèmes proportionnalistes pris dans leur développement rationnel, s'imposait pour la clarté même du sujet et afin que le lecteur ne soit pas dépaycé dans le dédale des systèmes en vigueur à l'étranger toujours mélangés et complexes, presque jamais à l'état simple.

Puis nous avons entrepris la partie décisive de notre tâche, l'étude de la R. P. dans les législations étrangères, avec de nombreux documents à l'appui et aussi récents que possible, et, négligeant quelque peu l'historique ou plutôt l'évolution de la réforme dans chaque pays, nous nous sommes efforcé principalement de montrer le fonctionnement précis des systèmes et surtout de recueillir, et c'était là la difficulté à cause des dates récentes d'application, des renseignements précieux sur leurs résultats.

Nous avons enfin tiré de cette étude une conclusion qu'on nous pardonnera d'avoir faite un peu courte. Mais en pareille matière et avec une application aussi peu lointaine, il était bien téméraire par un coup d'œil d'ensemble qui eût paru prétentieux, de jeter un jugement définitif.

PREMIÈRE PARTIE

FONDEMENT ET FONCTIONNEMENT

DES PRINCIPAUX SYSTÈMES DE LA R. P.

CHAPITRE I

FONDEMENT DE LA R. P.

« Le principe de l'État démocratique, a dit Aristote, c'est la liberté. La première condition de la liberté, c'est l'alternative du commandement et de l'obéissance. Dans la démocratie, le droit politique c'est l'égalité, non pas d'après le mérite, mais suivant le nombre. »

Le citoyen de la démocratie est en effet à la fois sujet et souverain. Voilà qui suppose la participation au pouvoir, participation égale pour tous ; et cela, autant que possible, pour réaliser l'harmonie et la concorde entre les citoyens.

Le suffrage universel, qui est au moins la réalisation partielle de cette formule se trouve donc être à la base de l'organisation de l'État. Son fonctionnement doit être l'objet de nos constantes préoccupations. En effet, dans

l'État moderne, tout est réglé par la loi, à la fois agent de conservation, mais surtout agent de force et de transformation sociale. Et alors l'organe législatif prend une importance de tout premier ordre.

Or, dans l'État moderne, comme le fait très justement constater dans son rapport de 1906 (1) M. Charles Benoist, qui fut en France l'apôtre infatigable de la réforme, le pouvoir législatif ne réside plus ainsi qu'il résidait jadis, en la personne d'un chef plus ou moins assisté de conseillers :

« Il réside ou il est censé résider dans le peuple, qui, suivant les cas, ici, l'exerce directement et, là, le délègue à des représentants élus. La loi n'est plus ce qu'elle était dans l'État plus ancien, l'œuvre d'un seul ou de quelques-uns, qui lui demeuraient comme extérieurs et supérieurs : elle est ou elle est censée être l'œuvre de tous, élaborée par tous ou par les représentants de tous. Dans l'État moderne, quelle qu'en soit la forme, qu'il soit royaume empire ou république, personne n'est plus en dehors ni au-dessus de la loi : le législateur lui-même, celui qui fait la loi, y est dans la loi et sous la loi. Personne n'y a de droits qui ne s'arrêtent au point où ils rencontrent les droits des autres ; de manière que tous sont censés avoir les mêmes droits et des droits égaux. A plus forte raison

1. Rapport de M. Charles Benoist fait au cours de la législature au nom de la commission du suffrage universel sur la proposition de loi tendant à établir la R. P. session 1906.

quand c'est une démocratie : il n'y a de droits que les droits des citoyens, et l'État n'est ou ne devrait être que l'équilibre de ces droits.

« Des droits donc, les mêmes droits et des droits égaux : l'égalité des citoyens non seulement devant la loi, mais pour la loi, pour la confection de la loi, pour la législation, est politiquement l'un des signes distinctifs, l'un des traits caractéristiques, l'une des conditions de l'État moderne. Et leur égalité pour la législation implique et commande, à cause de la manière dont la législation est faite, avec le système représentatif, l'égalité dans le suffrage.

C'est à cette conclusion qu'on en arrive encore, si, au lieu de considérer la législation, qui n'est qu'une fonction de la souveraineté, on considère en elle-même la souveraineté, ou ce qu'il est d'usage d'appeler de ce nom. Dans l'État moderne, la « souveraineté », transférée du roi au peuple, appartient à la nation ; théoriquement, à la nation tout entière, formant un corps, supposée « une et indivisible ». Mais, dès qu'on passe à la pratique, la nation indivisible se divise, la nation une se fractionne ; et la souveraineté nationale se partage, la souveraineté une se morcèle en autant de fragments que l'État compte de citoyens. Le seul acte par lequel se traduise directement la « souveraineté nationale », dans le train ordinaire de la vie nationale, est, en effet, l'élection. La seule expression de cette souveraineté est le suffrage ; et, s'il y a 10 millions d'électeurs, la souveraineté se brise et se divise en 10 millions

d'atomes, égaux, eux aussi, par définition : « Tout Français est citoyen, tout citoyen est électeur, tout électeur est souverain, s'écriait un peu pompeusement Lamartine, lors de la proclamation du suffrage universel en 1848. Le droit est égal pour tous et il est absolu. Aucun citoyen ne peut dire à l'autre ; « Je suis plus souverain que toi ! »

Aussi quel étonnement n'éprouve-t-on pas lorsqu'on songe que dans la plupart des pays actuels, cette règle de proportionnalité n'a pas encore trouvé son application et que de par la fausseté du régime majoritaire, la moitié des voix plus une donne tout et que la moitié des voix moins une n'est rien.

Et l'étonnement grandit encore lorsqu'on s'aperçoit que cette majorité des citoyens qui devrait nommer la majorité du Parlement n'est en réalité qu'une minorité et que le système majoritaire aboutit fréquemment à la majorité des députés par la minorité des électeurs et non seulement par la minorité des inscrits mais par la minorité même des votants ; et lorsque dans un tel Parlement une loi y est votée à quelques voix de majorité, cette majorité ne représente peut-être qu'un 1/4 ou moins du 1/4 du corps électoral.

On en a cité de nombreux exemples en Angleterre, Belgique, Hollande, Etats-Unis, en France même, et l'on comprend par suite de quelles circonstances : il suffit pour cela qu'un parti ait de fortes majorités dans la minorité des circonscriptions et que le parti adverse ait de faibles majorités dans les autres collèges ; le premier aura beau être le plus

nombreux dans le pays, c'est le second qui aura la majorité dans le Parlement.

Et ainsi se trouve complètement faussé, dénaturé le principe de souveraineté nationale, posé ci-dessus. Le résultat d'un tel état de chose, c'est que la loi n'est plus comme l'œuvre d'une majorité de citoyens et qu'ainsi le pays est en permanente opposition avec le Parlement d'où cette indifférence politique qui grandit est gronde en révolutions autour des gouvernants et des dirigeants.

Nous en aurions fini avec cette démonstration d'où il ressort maintenant que les systèmes majoritaires en vigueur ne répondent plus aux nécessités provenant d'une politique plus libre et qu'une vraie représentation proportionnelle doit être introduite si nous n'avions à examiner une objection qui a été dressée contre cette dernière conclusion et qui part d'un de nos savants maîtres de la Faculté :

M. Esmein (1) professeur de droit constitutionnel à cette Faculté, nie en effet qu'une assemblée *représentative* doit être en petit, l'image du corps électoral qu'elle représente et que selon la parole de Mirabeau. « les États soient pour la nation ce qu'une carte réduite est pour une étendue physique : soit en grand soit en petit la copie doit toujours avoir les mêmes proportions que l'original ». Cette thèse serait vraie dit M. Esmein si l'assemblée était simplement consultative. Mais les assemblées législatives représenta-

1. Esmein, Droit constitutionnel, fr. et comparé, 5^e édit. Paris 1909 p. 271.

tives, ne discutent pas seulement mais décident et exercent ainsi une *attribution de la souveraineté*. Elles doivent donc être composées selon le principe majoritaire pour assurer le principe de décision qui appartient à la majorité. Tel est l'esprit de la thèse de notre distingué maître.

Mais encore, pouvons-nous répondre à M. Esmein, faut-il, pour discuter les idées et les opinions contraires que dans l'assemblée parlementaire se trouve représentées toutes les tendances. Et du reste M. Esmein n'est pas le dernier à le reconnaître. « Le régime représentatif, écrit-il en substance est essentiellement un régime de discussion et de libre débat et l'on n'y discute pas utilement et même on y délibère imprudemment si l'on n'y a pas devant soi des adversaires et des contradicteurs. Une majorité sans minorité opposante peut être le plus dangereux de tous les moyens de gouvernements. » Alors ? dirons-nous. Et le savant professeur de nous répondre peut être que dans la réalité il n'y a pas de minorité dans un endroit qui ne soit majorité dans quelque autre circonscription, qu'ainsi la balance s'établit et que l'argument de la majorité plus un ne s'applique guère souvent !

Quoi de plus logique et de plus naturel alors, répondrons-nous nous à ce dernier argument, que de vouloir soustraire à un tel équilibre douteux une règle définitive qui écartera les combinaisons incertaines du hasard, dans la distribution des partis dans les circonscriptions électorales ?

Et nous ne pouvons mieux faire pour terminer que de

mettre sous les yeux du lecteur le passage même où Vicot-Considérant (1), démontre « l'erreur sur laquelle sont échafaudés nos absudres procédés électoraux ».

« LE VOTE DÉLIBÉRATIF. — Quand une assemblée est formée et qu'elle a une mesure à prendre, elle ouvre la discussion sur l'objet mis à l'ordre du jour ; toutes les opinions s'exposent, et quand la question est débattue et les esprits suffisamment éclairés, chacun s'étant fait une opinion, la question doit être résolue par l'Assemblée. Si tous les membres n'ont pu se mettre parfaitement d'accord, il est certain que, la décision ne pouvant être multiple, c'est l'opinion de la majorité qui doit prévaloir. Dans le vote délibératif, la minorité évidemment ne saurait l'emporter sur la majorité. Le vote de la majorité est donc tenu pour la décision de l'assemblée et les majorités honnêtes doivent même se prêter à des termes de conciliation de nature à donner, autant que possible, satisfaction aux principes légitimes des minorités. »

« LE VOTE REPRÉSENTATIF. — Mais quand un corps électoral est convoqué pour élire ses députés de quoi s'agit-il ? S'agit-il de décider une mesure, de résoudre une question dans un sens ou dans un autre, de produire une délibération ? Pas le moins du monde ; il s'agit, pour chaque électeur, de déléguer son droit dans la décision des affaires du

1. De la sincérité du gouvernement représentatif. — Lettre adressée à Messieurs les membres du Grand Conseil constituant de l'Etat de Genève, par Victor Considérant. — 26 octobre 1846.

pays, au citoyen qu'il juge le plus capable et le plus digne de le représenter. Quel droit auraient donc ici les uns d'entraver, de paralyser, d'anéantir le droit des autres ? Quand vous réunissez 500, 1.000, 5.000 électeurs dans un collège, quel droit la majorité de ce collège a-t-elle d'empêcher la minorité d'être représentée et bien plus de lui imposer ses représentants ? Ou encore, au nom de quel droit plusieurs minorités pourraient-elles légitimement ici se coaliser contre le ou les représentants de l'opinion la plus nombreuse dans le collège, afin de priver cette opinion de sa représentation, quitte à être mal représentées elles-mêmes par quelques produits hybrides de leur transaction ?

« Évidemment quand il s'agit non d'une délibération, mais d'une représentation, la majorité, compacte ou localisée, ne saurait en aucune façon faire la loi à la minorité.

» Eh bien ! jusqu'ici on a confondu ces deux votes, et c'est cette confusion établie dans les esprits entre le vote délibératif et le vote représentatif, qui a faussé le système électoral, et fait considérer comme légitime, juste et raisonnable ce qui est souverainement illégitime, inique et monstrueux, l'oppression, l'anéantissement du droit des minorités dans chaque collège électoral. »

CHAPITRE II

FONCTIONNEMENT DES DIVERS SYSTÈMES

De ce qui précède, nous pouvons déduire en principe que tout groupe d'électeurs, de quelque importance numérique, a le droit d'être représenté et de l'être en raison de cette importance. La difficulté qui apparaît nous semble donc être la détermination, qui ne peut être qu'arithmétique, de ce groupement, c'est-à-dire qu'il nous faut trouver le « mètre électoral, l'unité de représentation. » Il y a plusieurs moyens d'y procéder d'où plusieurs systèmes proportionnels.

A l'heure actuelle, ces derniers sont avec leurs innombrables variantes toujours complexes et parfois absurdes au nombre d'une centaine à 120. Inutile de dire que nous nous ne songeons même pas à en faire l'énumération complète et que nous nous contenterons simplement de montrer le fonctionnement des principaux, de ceux dont les types généraux et distincts ont servi de pivot aux divers projets, ou aux diverses applications de la représentation proportionnelle dans tous les pays dont nous ferons l'étude détaillée.

Comme toutes les réformes politiques, la représentation proportionnelle a passé par des phases diverses, que certains auteurs ont absolument voulu classer, les uns (1) en séparant les méthodes qui ont pour but de limiter la prédominance de la majorité en assurant une *représentation qu'elle soit* à la minorité et celles qui tendent à lui garantir une représentation *adéquate à sa force numérique* ; les autres (2) en méthodes *empiriques* et *scientifiques*. Ces classifications, pas absolument indispensables, du reste, ne présentent ni une grande clarté, ni une valeur scientifique suffisante pour que nous les adoptions. Nous nous contenterons donc d'exposer les systèmes proportionnalistes dans l'ordre plus rigoureusement scientifique de complexité, c'est-à-dire de perfectionnement croissant, avec leur simple appellation classique particulièrement connue.

§ 1. — *Vote limité*

Il consiste dans l'affaiblissement artificiel de la majorité dans le but d'obtenir une représentation de la minorité et à telle fin que l'électeur possède un nombre de suffrages inférieur au nombre de représentants à élire. Un tel système suppose nécessairement l'existence de circonscriptions plurinominales qui doivent élire chacune pas moins de trois députés, parce que s'il n'y en avait que 2 assi-

1. Auteurs allemands. Bernatzik, p. exemple.

2. Bonefoy, Saripolos. — Christophe, thèses de doct. — Gevala, l'Hostos, etc.

gnés, un siège à la majorité et un siège à la minorité, les forces seraient respectives. Ce mode de voter fut proposé par Condorcet dans un plan de Constitution en 1793 et en 1836 par le commandant Grey à la Chambre des lords, lors de la discussion de la réforme des municipalités irlandaises, puis introduit dans la constitution de Malte en 1852. Il eut de nombreuses applications, en Angleterre, en Suisse, États-Unis, Brésil, Espagne, Portugal, dans la deuxième moitié du xix^e siècle et introduit en Italie vers 1882.

Mais ce système, tout empirique et arbitraire, présente de nombreux inconvénients et il n'est jamais sûr que la minorité soit toujours ainsi représentée si la majorité se montre vigilante ; et au contraire, si cette dernière s'endort c'est la minorité à qui le hasard taille à son gré une part trop grande ou trop petite, jamais ou rarement proportionnelle. De plus, il assure, quoi qu'il en soit, une représentation seulement à la minorité la plus nombreuse, et enfin, dernier inconvénient plus grave, il pousse les candidats et les partis, beaucoup plus que le scrutin de liste majoritaire, aux coalitions et aux compressions répugnantes. Aussi, la plupart des législations qui l'avaient adopté l'ont abandonné. L'Angleterre, qui l'avait adopté en 1767, l'a aboli en 1879. L'Italie l'a seulement conservé de 1882 à 1891 ; le Portugal de 1884 à 1896 et le Brésil de 1873 à 1881.

§ 2. — *Vote cumulatif*

Il fut proposé pour la première par James Grath Marshall. Ici, on se trouve en présence d'un régime électoral ayant pour base le scrutin de liste. L'électeur dispose d'autant de voix qu'il y a de représentants à élire, mais il est libre de concentrer toutes ses voix sur un seul candidat ou de les distribuer d'une manière égale ou inégale comme il le croira meilleur sur tel ou tel candidat.

Ce système a reçu des applications intéressantes et nombreuses. Il a été introduit par le commandant Grey dans la constitution du Cap de Bonne-Espérance de 1850 et 1852 et est encore en vigueur pour les élections du Législatif Concil alors qu'il ne s'est jamais appliqué pour l'élection de l'Assemblée Législative. Il existe également dans la Constitution de l'Illinois (1870,) de l'Ohio (1874).

§ 3. — *Vote gradué et scrutin de liste fractionnaire*

A cause de ces inconvénients même on a essayé en combinant le deuxième système précédent, de réaliser une troisième formule qui peut revêtir deux formes distinctes le vote gradué ou le scrutin de liste fractionnaire et proportionnel.

Le premier fut proposé par Borda et Condorcet qui n'avaient du reste nullement en vue la représentation des minorités ; en Allemagne, par M. Burnitz-Warrentrap

et en France par MM. Furet et Briant, puis plus récemment par le député Breton (1). Chaque électeur, sous le système du vote gradué, peut et doit voter pour autant de candidats qu'il y a de députés à élire ; mais tandis que son vote compte pour 1 au profit du premier candidat inscrit sur son bulletin il ne compte que pour $1/2$ en ce qui concerne le deuxième candidat et pour $1/3$ au troisième. On assure par là la représentation de la minorité.

Le deuxième système a été exposé par M. Séverin de la Chappelle (2) dans une série d'études sur la réforme. Comme le vote gradué, il est une combinaison du vote cumulatif et du vote limité, mais il en diffère en ce que les bulletins des électeurs ne portent dans les deux circonscriptions à deux représentants qu'un nom et dans toutes les autres que la moitié des noms plus un à élire, en ce qu'ils demeurent libres d'inscrire sur leur bulletin des noms tout différents ou de n'inscrire qu'un ou plusieurs noms cumulativement répétés dans la limite indiquée.

Ces systèmes n'ayant encore reçu aucune application pratique nous n'y insisterons pas d'avantage et nous passerons à l'étude rapide d'une modalité du *vote unique* appelé par M. Bonnefoy (3) *vote unique sans transfert* et qui par sa nature appartient à la catégorie des systèmes empiriques.

1. Voir le rapport Groussier. *Législature*, 1911, p. 94.

2. La R. P. Liste fractionnaire et concurrente comparée. *Rev. lat. Inst. droit*. Voir Borda.

3. Bonnefoy, *la Représ. proportionnelle*. Thèse. Doct., p. 98, 1902.

§ 4. — *Vote unique sans transfert*

Le voici, d'après ce même auteur. Dans des circonscriptions l'électeur ayant à nommer plusieurs députés ne vote que pour un seul candidat et ne peut transférer à d'autres candidats le vote qu'il a accordé au seul candidat qu'il ait pu choisir et qu'il a effectivement choisi. Les candidats qui ont aussi le plus obtenu de voix sont désignés députés.

Ce système fut proposé en Grèce (1871) et appliqué au Brésil (1881) et aussi dans la ville libre d'Hambourg.

Le système dit « empiriques » que nous venons d'examiner et dont quelques-uns subsistent encore ont évidemment le souci de donner une représentation à la minorité mais une représentation quelle qu'elle soit et non exacte et véritablement proportionnelle comme elle devrait l'être.

Mais ainsi que le constate M. Charles Benoist :

« Une qualité incontestable qui, malgré leurs imperfections
« et à cause peut-être de ces imperfections mêmes, reste
« cependant au vote limité et au vote cumulatif, c'est d'être
« relativement faciles à expliquer et à appliquer. A mesure
« que se développeront des systèmes plus perfectionnés de
« représentation proportionnelle, cet avantage ira s'affaiblir
« sant, et l'application, ou l'explication même, en devien-
« dront plus ardues, ce qui serait un peu décourageant, si
« la qualité politique était en raison rigoureuse, en fonction,
« pour ainsi dire, de la perfection mathématique. Heureuse-

« ment, rien n'est moins sûr. Des différents systèmes où le
 « rapport de la puissance politique à la force numérique des
 « partis est déterminé arithmétiquement et qui tendent, non
 « seulement à procurer une représentation de la minorité
 « variable et aléatoire, mais à assurer, dans toutes les
 « conjectures et toutes les hypothèses, une représentation
 « vraiment proportionnelle. »

§ 5.— *Le système d'Hare et d'Andræ*

(Système du quotient et de la liste de préférence.)

Le plus connu et le plus facile à saisir des systèmes auxquels fait allusion ci-dessus, l'honorable député, c'est le système d'Hare qui n'est pas seulement le prototype d'une descendance nombreuse mais qui constitue encore le pivot autour duquel se sont, pendant vingt ans, livrés les batailles proportionnalistes dans tout le monde civilisé et auquel est dû la rapide diffusion de l'idée proportionnaliste. Il fut exposé par Hare et contenu dans un écrit publié en 1857 *The machinery of representation* et puis, plus amplement dans un autre livre édité en 1859 *The election of representation parliamentary and municipal* qui eut trois autres éditions, la dernière en 1873, avec quelques variantes. Ce projet attira tout de suite l'attention du public et eut pour premier divulgateur un député avec lui qui le commenta et le résuma clairement M. Fawcett⁽¹⁾ et pour apôtre aussi

1. Fawcett, *Mr. Hare's reform bill amplified and explained*. London, 1860.

fervent qu'autorisé, le philosophe J. S. Mill qui eut pour lui les enthousiastes admirations qu'il traduisit dans son livre sur le gouvernement représentatif et dans un discours prononcé à la Chambre des Communes le 29 mai 1867.

Ce système, avait été en 1855, appliqué en Danemark, avant que Hare eut publié son système, M. Andræ déjà officier d'état-major, mathématicien célèbre en 1856, ministre des Finances, imagina la réforme et la fit introduire dans la constitution et dans les lois qui furent en cette année promulguées par le Roi. Surmontant les difficultés de la première application, son système fut maintenu sauf de légères modifications dans la constitution de 1866, dans celle du 20 juillet 1876 et dans la loi électorale du 12 juillet 1866.

Ce système a encore été appliqué en 1893 dans la république de *Costa Rica* pour l'élection des députés dans les circonscriptions qui doivent élire au moins 3 députés avec les modifications introduites dans le système Hare par Clark en *Tasmanie* (1). Depuis peu, en 1909, la constitution donnée par Edouard VII à l'Afrique australe, établit dans l'art. 134 que l'élection des sénateurs et des membres des comités exécutive pour la partie des conseils de province s'établira conformément au principe de la R. P., chaque électeur disposant d'un vote unique transmissible (2).

1. Voir p. 96 : *English Reports of the Royal Commission respecting the application of the principle of R. P.*

2. Daresté. *Les Constitutions modernes*, 3^e édit., Paris 1910.

Mentionnons enfin, comme commun à ces systèmes, le perfectionnement introduit par Lubbock et qui, pour éviter en grande partie la nécessité d'opérations compliquées, proposait non seulement des circonscriptions beaucoup moins amples, mais encore que le quotient fut fixé en divisant le nombre des votants non par le nombre des représentants à élire mais par ce nombre + 1.

Mais pour saisir ces notions, encore faut-il connaître l'essence du mécanisme de ce système. Le voici brièvement résumé dans son principe :

Il repose sur deux points : 1° *le quotient* ou chiffre d'électeurs. Pour être élu, le candidat doit avoir un chiffre de suffrages égal au quotient de la division du nombre des votants par le nombre de sièges à pourvoir.

2° *La liste de préférence* : tout électeur peut inscrire sur son bulletin dix noms quand il y a dix sièges à pourvoir ; une voix ne compte qu'à un candidat, mais elle compte toujours à un candidat, toujours au goût de l'électeur en ce sens que, le quotient une fois atteint par le premier de la liste, les voix de supplément profitent au deuxième et l'aide à se faire élire à son tour, de même du deuxième au troisième, etc., jusqu'au dernier de la liste.

Soit une circonscription où l'on compte 100.000 et qui nomme 10 députés, on divise 100,000 par 10 et le quotient 10.000 est le chiffre d'élections : sera proclamé député de la circonscription quiconque aura réuni 10.000

voix. Ce chiffre de 10.000 voix est ici le mètre électoral, la preuve indéniable du groupe de citoyens qui veulent avoir tel citoyen pour leur représentant. On voit d'ici les avantages sur le système de la majorité pure et simple.

Ce système serait parfait si les 100.000 électeurs consentaient à se former en 20 groupes de 10.000. Mais il arrivera que l'un ou plusieurs candidats recevront plus de 10.000 voix, plus que le quotient et que d'autres en auront sensiblement moins de 10.000, moins que le chiffre d'élections. Supposons que sur les 10 sièges, 7 soient tout de suite et de plein droit attribués respectivement par 15.000, 14.000, 13.500, 12.500, 11.500, 11.000 et 10.500 voix. Trois sièges demeurent en suspens, les candidats ayant respectivement 5.000, 4.000 et 3.000 voix. Les 7 premiers élus dépassent de 5.000, 4.000, 3.500, 2.500, 1.500, 1.000 et 500 voix le quotient électoral ; ce sont en tout 18.000 voix perdues si ce ne sont pas 18.000 électeurs non représentés. Que ces 18.000 voix perdues ou en surcroît s'ajoutent aux 12.000 voix trop faibles et inefficaces des 3 candidats malheureux et qu'elles se répartissent sur eux, qu'ils se les repassent et qu'on les leur repasse de l'un à l'autre et à suivre au moins Thomas Hare et Andræ, les 10 sièges seront pourvus, le quotient sera respecté, tous les votants seront représentés, tous le seront proportionnellement, ce sera selon l'expression de M. Ch. Benoist, « de bonne arithmétique, en fin de compte de bonne politique. »

C'est de cette façon que le système du quotient entraîne la liste de préférence. Donc dans cette circonscription où il y a à élire 10 députés chaque électeur ne peut voter que pour un candidat, mais afin que son bulletin conserve toute son efficacité, il faut que sa voix puisse éventuellement se reporter d'un candidat qui n'en a pas besoin sur un candidat qui, faute d'elle, est menacé de rester en détresse ou généralement d'un candidat « préféré sur un candidat agréé. » C'est le vote de préférence pour un candidat avec vote subsidiaire pour tel autre.

« Ce n'est pas le scrutin de liste, puisque chaque électeur ne vote valablement que pour un seul candidat, mais c'est un scrutin uninominal dans un scrutin de liste puisqu'il y a 10 sièges à attribuer et que chaque électeur peut inscrire, selon l'ordre où il désire aider à l'élection de l'un d'eux, les noms de 10 candidats. Ce système admet et réclame soit la division du pays en circonscription, dont chacun nomme plusieurs députés (et plutôt en un petit nombre de circonscriptions très vastes dont chacune doit élire un certain nombre de députés), soit la réunion du pays tout entier en une circonscription unique, dans le louable dessein de favoriser l'entrée au Parlement d'hommes d'une réputation nationale qui n'auraient nulle part d'attaches plus étroites et que ce manque de racines empêcherait de réussir dans telle ou telle circonscription locale (1). »

1. Rapport Ch. Benoist, page 17.

Tel est le système d'Hare et d'Andræ dans ses grandes lignes dont le défaut même que nous allons examiner immédiatement, va donner naissance à d'heureuses modifications de plus en plus scientifiques. C'est qu'en effet, quel que soit le procédé de transfert des voix que l'on choisisse, le vote dans ce système est individuel et personnel : il est un classement, un arrangement de personnes,

Evidemment, il ne faudrait pas aller jusqu'à dire qu'avec ce système les partis ne comptent pas et que la politique n'a rien à voir dans l'élection. Non, mais nous devons constater que c'est la personne qui passe d'abord en première ligne, le parti ensuite.

Aussi dans ce système, si la représentation est en réalité proportionnelle, elle l'est beaucoup plus par rapport aux personnes que par rapport aux partis. Il y avait certainement là un correctif à apporter et l'on devait chercher, sans supprimer l'influence de la « cote personnelle » qui a bien et doit avoir son importance dans les élections, à donner aux partis l'influence prépondérante qu'ils doivent avoir dans la répartition des sièges. C'est ainsi que l'on aboutissait au système de :

§ 6. — *La Concurrence des listes et le double vote simultané*

Le premier principe de la concurrence des listes repose d'abord sur la faculté pour chaque parti de présenter une liste de candidats. Chacune de ces listes a autant d'élus

qu'elle renferme de fois le quotient. Ces listes déposées dans un certain délai avant le jour de l'élection portent chacun un nombre de candidats égal ou inférieur au nombre de sièges indiqués. Une fois le scrutin clos on procède selon le système d'Hare ; on cherche le quotient en divisant le chiffre total des votants par le chiffre des sièges.

Soient toujours 1000.000 votants et 10 sièges, le quotient est 10.000. Cela fait, il faut déterminer combien de sièges reviennent à chaque liste. On divise alors le nombre total de voix que chacune d'elle a obtenu par le quotient ou chiffre d'élection. Deuxième opération. Soient 4 listes, ayant l'une 40.000, l'autre 30.000, l'autre 20.000, l'autre 10.000 voix. Elles devront avoir l'une quatre sièges, l'autre trois, l'autre deux et la dernière un siège.

Ensuite le double vote simultané. La proportion étant de la sorte réglée entre les listes dont chacune a sa part, il s'agit maintenant de décider à quels candidats de chaque liste seront nominativement attribués les sièges qui reviennent au parti. Dans le système d'Andræ et de Hare, l'ordre des noms sur la liste faisait tout ; était élu quiconque atteignait le quotient, le premier élu étant le candidat qui figurait seul ou le premier sur le plus grand nombre de bulletins.

Dans le système de la concurrence pour la repartition des sièges entre les candidats de chaque liste l'ordre d'inscription ne fait rien. Sont élus ceux qui, sur chaque liste, ont recueilli le plus grand nombre de suffrages.

Dans ce système donc, l'électeur vote à la fois d'un coup pour une liste à qui sa voix sera comptée quand on répartira les sièges entre les listes et pour 1, 2 ou plusieurs candidats à qui sa voix sera comptée quand on répartira les sièges entre les candidats portés sur chaque liste. « Il exprime en même temps et ses préférences de partis, puisqu'il donne sa voix à telle liste, et ses préférences personnelles puisqu'il donne sa voix à tel et tels candidats de la liste, sans être forcé de la donner à tous puisqu'il peut, même selon la manière belge et genevoise « panacher, voter pour un ou plusieurs candidats qui ne sont pas de sa liste, on même d'aucune liste sans craindre de nuire à son parti dans la répartition des sièges ; le vote de parti étant, quoique simultanée, distinct en ce procédé du vote personnel. Mais c'est à la fois et d'un coup le vote de partis, et le vote personnel. D'où son nom : double vote simultané dans la concurrence de listes (1).

Tel est ce système qui constitue un tel progrès sur le procédure dont nous verrons la fonction et les modalités dans les législations de la Suisse, de la Serbie et de l'Argentine qui comporte une lacune très grave, à laquelle il a fallu remédier par de nombreux perfectionnements ayant donné lieu à de réelles difficultés et à tout un floraison de systèmes ingénieux ou bizarres, empiriques ou scientifiques. Car il est en effet fréquent que dans les systèmes rationnels précédents la somme des voix

1. V. Rapport de M. Ch. Benoist, p. 18.

obtenues ne soit pas exactement divisible par le quotient, qu'il y ait un excédent et qu'un ou plusieurs sièges demeurent non pourvus. A qui et comment les donner? C'est là une des difficultés les plus sérieuses que la réforme proportionnelle ait rencontrées et c'est autour de deux méthodes que se sont disputées ou que se disputent encore dans les différents pays, les constructeurs de systèmes proportionnalistes dont nous allons seulement ici examiner les combinaisons scientifiques, celles dérivant de procédés empiriques étant ainsi qui le dit M. Groussier dans son rapport, indignes des retenir l'attention (1).

PREMIÈRE MÉTHODE. — *Système des moyennes et du diviseur électoral*. — Soit une circonscription dont la population est de 276.016 habitants et qui a droit à 4 députés (1).

Le nombre des inscrits est de 85.501 et il y eu 58.451 suffrages exprimés ainsi répartis entre les candidats de diverses opinions politiques.

Liste A.....	21.361	suffrages
B.....	16.789	—
C.....	13.022	—
D.....	7.018	—
E.....	281	—

Prenons la première méthode et procédons par élimination :

1. Ces chiffres sont empruntés au rapport de M. Groussier député. Session de 1911. Chambre française.

a) La circonscription n'a droit qu'à un seul député. Il est bien évident qu'on doit l'accorder à la liste ayant le plus de suffrages, c'est-à-dire la première ;

b) Elle a droit à deux députés. Comment attribuer le deuxième siège ? A la première liste A : en ce cas, elle aura deux députés pour 21.361 suffrages, soit un pour 10.680 mais 10.680 est plus petit que le nombre des suffrages obtenus par la deuxième liste B, 16.769. Il est évidemment juste d'attribuer le siège à cette liste B.

c) Elle a droit à trois députés. On ne peut l'attribuer en vertu du raisonnement précédent, ni à la première liste A, car deux députés pour 21.361 suffrages, c'est un député pour 10.680, ni à la deuxième liste B, car deux députés pour 16.769 suffrages, c'est un député pour 8.384 suffrages, c'est-à-dire pour un nombre de suffrages inférieur à celui recueilli par la troisième liste C, 13.222 qui aura ainsi le troisième siège.

Et en procédant ainsi de suite on verrait que le quatrième siège doit revenir à la première liste, car sa moyenne, 10.680, est supérieure aux moyennes des listes B et C et aux 7.018 suffrages de la liste D.

La répartition est donc la suivante :

2	sièges	pour	la	liste	A
1	—	—			B
1	—	—			C
et rien pour les listes D et E					

Ainsi par ce système, tous les sièges recevront leur affectation à l'une ou l'autre des listes en présence et disparaît alors l'inconvénient de la non divisibilité parfaite du quotient pour le chiffre électoral.

Cette première méthode peut s'exprimer par deux formules :

1° Celles des moyennes dont la rédaction, due à M. Jules Dietz, est ainsi conçue (1) :

« Pour déterminer le nombre des sièges à attribuer à chaque liste, on divise dans chaque collège électoral, le nombre total des votants par le nombre des députés à nommer. Chacune des listes a droit à autant de sièges de députés que le total des suffrages obtenus par elle contient de fois le quotient de cette division. Si, après cette première répartition, il reste 1 siège disponible, on supposera successivement que ce siège est attribué à chacune des listes concurrentes et l'attribution en sera faite à celle des listes qui après cette application donnera la plus forte moyenne de suffrages pour chacun de ses députés élus. On procédera ensuite de même successivement pour chacun des autres sièges disponibles, s'il y en a plusieurs. »

Signalons en passant que l'article 107 de la loi électorale de Genève que nous retrouverons plus bas contient une autre formule des moyennes ;

2° La deuxième forme est celle du diviseur électoral

1. V. rapp. Groussier, p. 27.

ou système d'Hondt, système bien connu et inventé par M. d'Hondt, professeur à l'Université de Gand :

« Pour répartir les sièges entre les listes, chaque masse électorale est successivement divisée par 1, 2, 3, 4, jusqu'à concurrence du nombre des sièges à pourvoir et les quotients obtenus sont inscrits par ordre d'importance jusqu'à ce que l'on ait déterminé dans cet ordre autant de quotient qu'il y a de députés à élire dans la circonscription. Le plus petit de ces quotients, correspondant au dernier siège à pourvoir sert de diviseur commun. Il est attribué à chaque liste autant de députés que sa masse électorale contient de fois le diviseur commun. »

Une rédaction analogue figure également dans la loi électorale belge.

Si nous effectuons les opérations ci-dessus nous avons les résultats suivants :

Liste A	Liste B	Liste C	Liste D	Liste E
1... 21.361	1... 16.789	1... 13.022	1... 7.018	1... 281
2... 10.680	2... 8.384	2... 6.511		
3... 7.120				

Classons les 4 quotients les plus élevés :

1.....	21.361	liste A
2.....	16.729	— B
3.....	13.022	— C
4.....	10.680	— A

Le diviseur électoral est 10.680 et nous pouvons constater qu'il est contenu 2 fois dans la première liste et

1 fois dans les deuxième et troisième liste. Nous obtenons les mêmes résultats qu'avec la méthode suivante.

DEUXIÈME MÉTHODE DITE DU QUOTIENT. — *Attribution aux plus grands restes, aux plus fortes listes, etc.*, — Disons tout de suite combien ces expressions de diviseur et de quotient son impropres car on se rendra compte que le diviseur est un quotient et inversement que le quotient sert de diviseur, mais nous sommes obligés de les employer puisqu'elles sont généralement admises.

Reprenons les mêmes chiffres que ci-dessus et suivons le raisonnement de M. Arth. Groussier : 54.451 suffrages correspondent à 4 sièges, 1 siège correspondra à quatre fois moins ou 14.612.

14.612 est le quotient électoral. Autant de fois il sera contenu dans le chiffre de suffrages de chacune des listes, autant de fois ces listes auront droit à un député.

Si nous effectuons ces divisions, nous voyons que seule la première et la deuxième liste contiennent 1 fois le quotient. Cela ne nous fait que deux députés d'attribués sur quatre. A qui allons-nous attribuer les autres.

Si nous restons dans l'intérieur de la circonscription ; deux solutions principales peuvent être envisagées et sont d'ailleurs appliquées.

1° Attribuer ces 2 sièges à la liste qui a le plus de suffrages ;

2° Attribuer les 2 sièges aux listes qui ont les plus grands restes.

En poussant de deux chiffres, la division du nombre des suffrages par le quotient électoral, on peut dresser le tableau suivant :

	Nombre de sièges	Sièges	Restes
Liste A.....	1,46	1 +	6,749
B.....	1,14	1 +	2.157
C.....	0,89	0 +	13.022
D.....	0,40	0 +	7.018
E.....	0,01	0 +	281

La deuxième liste A après avoir obtenu son premier siège n'a plus droit qu'à 0,46 de siège ou 1/2 siège. D'après la première méthode elle aurait droit à 2 sièges, c'est-à-dire 1 siège 1/2 en trop, Ainsi la liste A aurait 3 sièges, la liste B 1 seul et ce serait tout. Mais en calculant la moyenne, on s'aperçoit que la liste A aurait 1 siège pour 7.120 voix alors que la troisième n'en aurait pas pour 13.022. Voilà une solution qui apparaît véritablement injuste.

En effet, la première liste A n'a droit qu'à 0,46 de siège et la troisième à 0,89, soit les 9/10 d'un siège. De toute justice il doit revenir à cette liste. Pour le deuxième siège, on s'aperçoit aussi que la quatrième liste a droit également à un siège puisqu'elle a droit, en vertu du même raisonnement à 0,48 de siège, supérieur à 0,46 de la première liste A.

Ainsi avec ce mode de répartition les quatre premières listes ont droit à chacune 1 siège.

Cette solution est différente de celle obtenue par le diviseur électoral qui accordait 2 sièges à la première et 1 à la deuxième.

Tel est le système *des plus grands restes*. Celui des *plus grandes listes* ne varie pas dans la première partie. C'est toujours le système du quotient électoral, et l'attribution des restes se fait alors aux plus grandes listes et peut aussi nous amener à des résultats différents. Remarquons qu'on pourrait même adopter une solution intermédiaire, n'accorder le siège à un plus gros reste, que si celui-ci égale au moins la moitié du quotient ou les deux tiers, etc., et dans le cas contraire l'attribuer à la plus forte liste. Les combinaisons varient à l'infini. Nous bornerons là notre exposé, de même que nous ne discuterons point pour le moment, les mérites respectifs des deux méthodes ni ne rechercherons comme M. La Chesney et Macquart dans la *Revue scientifique* (rose) n^{os} des 28 octobre, 4 novembre 1905 (Macquart), 9 et 10 février 1907 (Chesney), si le système d'Hondt est un système de répartition alors que celui des plus grands restes est un système de représentation.

Ce sont là des questions de mathématique et d'algèbre précises qui seraient hors du cadre de cette étude. Nous nous réservons cependant dans l'étude séparée des législations étrangères que nous allons maintenant entreprendre en montrant les effets des différents systèmes, d'en montrer aussi les mérites et les inconvénients, mais plutôt sous l'aspect pratique que sous l'aspect théorique ou mathématique (1).

1. Sans entrer dans le détail algébrique des déductions et des comparaisons, il est cependant facile de montrer à propos des deux

méthodes précédentes, que le système des moyennes est préférable à celui du quotient.

Dans la deuxième méthode, la quatrième liste a 1 siège pour 7.018 suffrages et la première n'en a également que 1 par 21.361 suffrages.

Nous nous écartons évidemment là du principe proportionnel. Si, en effet, on accorde 2 sièges à la première liste chaque siège correspondra à 10.680 suffrages, chiffre supérieur à 7.018. C'est donc à la première liste que doit aller le siège et non à la quatrième. C. Q. F. D.

DEUXIÈME PARTIE

LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

DANS LES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES

Pour présenter au lecteur cette partie capitale de notre ouvrage, nous n'avons pas voulu abuser des classifications qui nous auraient permis d'énumérer dans un ordre géographique plus ou moins banal ou dans un ordre chronologique plus ou moins certain, les diverses législations étrangères dans lesquelles a fonctionné ou fonctionne encore le système proportionnaliste. Du reste, l'étude un peu schématique, mais indispensable pour la clarté du sujet que nous venons de traiter dans la première partie, nous empêche de tomber dans ce travers. Et c'est ainsi qu'il nous a paru logique, après connaissance faite avec les divers systèmes proportionnalistes, d'étudier immédiatement pour soutenir l'intérêt, les législations ou une très large application du principe proportionnaliste a été faite, puis en second lieu celles où il en a été fait quelques applications seulement partielles ; en troisième lieu aborder par pure documentation, celles qui en ont autrefois connu

des essais divers, de systèmes surtout empiriques, aujourd'hui en partie disparus, et enfin esquisser une rapide revue des efforts et de la propagande faits dans certains pays où la législation proportionnaliste n'a jamais pénétré.

CHAPITRE PREMIER

PAYS OU LE PRINCIPE PROPORTIONNALISTE A UNE LARGE APPLICATION

PREMIÈRE SECTION

LA BELGIQUE

C'est la terre d'élection de la proportionnelle. C'est dans ce petit pays que fonctionne depuis près de douze ans, ce mode de votation sur lequel nous allons recueillir, au seuil de cette étude des renseignements d'une grande précision et d'une incontestable utilité. C'est pourquoi, attachant à cette première étude un intérêt tout spécial, nous allons nous étendre plus longuement et plus minutieusement que sur les suivantes.

§ 1. — *Historique.*

La genèse même de la réforme est surtout intéressante à étudier à cause des mouvements politiques qui l'ont précédée, accompagnée et suivie, vraiment curieux dans leurs développements et leurs transformations. Un historique

remarquable de la représentation proportionnelle a été dressé avec d'abondants détails par le comte Goblet-d'Alviella père (1) qui ne fut pas seulement le témoin de son évolution mais qui en fut encore un des promoteurs les plus passionnés.

Stuart Mill, premier protagoniste du système d'Hare, vers 1863, donna l'éveil en Belgique de l'idée proportionnaliste. Puis en 1864, deux publicistes, l'avocat Rolin-Jacquemyns (2) et M. Bourson (3), et en 1865 le député Jules de Smedt à la Chambre des représentants en furent les initiateurs, toujours selon le système de Hare. On expérimenta du reste ce dernier dans quelques associations de Bruxelles et de Gand en 1871-1872 et années suivantes. Dans un article paru en 1847, Smedt, d'abord, puis d'autres publicistes propageaient toujours le même système lorsqu'en 1878, un mathématicien, le professeur Victor d'Hondt (4) inaugura un ingénieux système qui allait faire fortune et consistait en substance à diviser le total des voix accordées à chaque liste par 1, 2, 3, 4, etc., en disposant les quotients ainsi obtenus dans leur ordre d'importance. Le quotient correspondant au dernier siège est le commun diviseur cherché dont nous avons pu apprécier plus haut l'utilité,

1. Goblet d'Alviella, *La représentation proportionnelle en Belgique (Histoire d'une Réforme)*. Bruxelles, 1900).

2. Association internationale pour le progrès des sciences.

3. *Revue trimestrielle*, janvier 1865.

4. V. d'Hondt. *La représentation proportionnelle des partis* par un électeur. Gand, 1878.

puisque'il ne donne pas de reste dans la répartition des sièges.

En 1881, se fondait l'association réformiste belge pour l'adoption de la représentation proportionnelle, sur l'initiative du professeur d'Hondt. La présidence fut offerte à Smedt et les statuts furent à peu près copiés sur ceux de l'association analogue qui existait à Genève vers fin 1861. Parmi les premiers adhérents à cette association dont le nombre s'éleva rapidement à 400 se trouvaient de notables personnalités du parti libéral, du monde catholique et tous réclamaient l'avènement d'une réforme qui devait assurer à toutes les opinions électorales la représentation proportionnelle la plus exacte possible et inaugurer ainsi une représentation vraiment nationale.

Le 8 juin 1882, l'association s'armait d'un organe périodique intitulé: *la Représentation proportionnelle* dont les nombreux volumes allaient constituer une source d'études précieuses pour les adeptes de la nouvelle idée. La propagande s'étendait, les écrits se multipliaient, les systèmes se discutaient déjà comme pour une application qui semblait bien prochaine. Entre temps, dans un nouvel ouvrage paru en 1882 (1), le professeur d'Hondt abandonnait le système du quotient pour le remplacer par celui du commun diviseur.

Aussi quand en 1883, au Sénat belge, le sénateur Sur-

1. V. d'Hondt. *Système pratique et raisonné de la représentation proportionnelle*. Gand, 1882.

mont de Volsberghe proposa la réforme, il trouva une Chambre infiniment mieux disposée à l'égard de son projet qu'elle ne l'avait été dès auparavant à l'égard de celui de M. de Smedt. Cependant le pas décisif devait être franchi par la *Conférence internationale pour la représentation proportionnelle* réunie à Anvers à l'occasion de l'exposition universelle d'août 1885. Il faut rapporter ici, comme un document historique l'ordre du jour présenté par MM. Vernes, délégué de la France et Hayenback Bischoff, délégué de l'Association de Bâle.

La conférence internationale décide :

1° Le système de la majorité absolue viole la liberté de l'électeur, provoque la fraude et la corruption et peut donner la majorité de la représentation à la minorité du corps électoral ;

2° La représentation proportionnelle est le seul moyen d'assurer le pouvoir à la majorité réelle du pays, le contrôle de la minorité, une représentation exacte de tous les groupes sérieux du corps électoral ;

3° Avec les réserves indispensables relatives à une adaptation spéciale pour chaque pays, le système d'Hondt, de la concurrence des listes, avec chiffre répartiteur adopté par l'Association belge constitue un progrès considérable sur les systèmes antérieurement proposés et constitue un mode pratique et rigoureux de réaliser la représentation proportionnelle.

Ainsi par une consécration officielle et internationale la période du vote unique et transmissible était close en

Belgique et l'ère des réalisations pratiques s'ouvrait enfin. Aussi à la fin du congrès, Vernes pouvait-il s'écrier avec juste raison : « L'impression reçue par la conférence est que la représentation proportionnelle est mûre pour l'application. La recherche théorique a été poussée aussi loin qu'il est possible ; les procédés d'application ont été vérifiés, discutés. Il dépend maintenant des hommes libres et convaincus de la faire entrer dans la pratique. »

De 400, le nombre des adhérents de l'Association belge était monté à 800 membres parmi lesquels 39 députés. Se sentant ainsi en force, elle rédigea un projet de loi qui fut présenté le 29 décembre 1887 à la Chambre belge par de Smet et quelques autres députés. Ce ne fut qu'en 1892 à l'occasion de la révision de la Constituante, que la réforme bien que vigoureusement discutée, obtint un premier succès.

Avant d'entrer dans le domaine purement législatif, il nous faut encore signaler l'existence vers 1888 à Bruxelles d'une ligne libérale pour la représentation proportionnelle qui tendait à démontrer que la réforme était surtout importante pour le camp libéral. La suite des événements devait du reste justifier pleinement ces provisions optimistes.

Cependant l'élargissement du suffrage prévalut sur un changement radical de scrutin (scrutin de liste) et la représentation proportionnelle ne fut pas introduite dans la nouvelle Constitution.

Mais les propagandistes ne perdaient pas courage et à

peine deux mois après ces modifications à la Constitution, vers fin novembre 1893, il fut fait à Bruxelles une expérience publique pour voir comment fonctionnerait le système en pratique ; 12.000 électeurs concoururent à cette épreuve. De tels efforts méritaient d'être couronnés de succès et cependant la réforme allait encore être soumise à de dures épreuves.

Le 6 mai 1895, le ministre Bernaert présentait à la Chambre un projet de loi qui ouvrait l'ère des réalisations parlementaires et ici nous touchons au côté vraiment intéressant de l'évolution de la réforme, c'est-à-dire à une succession d'événements politiques pleins d'intérêts et de précieux enseignements, qu'il nous faut maintenant envisager avec la sérénité et l'impartialité que comportent quinze années d'histoires maintenant résolues.

En 1894, les catholiques gouvernaient depuis neuf ans. Les dernières élections de 1893 leur avait donné une énorme majorité : 104 sièges. Au contraire le parti libéral était donné. Il avait perdu ses chefs : Frère Orban, Janson, Barat et la troupe se réduisait à quelques vingtaines de députés en coquetterie plus ou moins déguisée avec les socialistes. Chose étrange : ce fut pourtant l'instant que M. Bernaert, chef catholique, président du conseil, choisit pour essayer d'introduire la représentation proportionnelle. Mais avant d'expliquer les raisons de cette attitude, il faut pour la clarté du sujet poursuivre jusqu'à son aboutissement complet l'évolution de la réforme. M. Bernaert, en minorité, d'abord, devant les sections de la Chambre se

retirait, renversé par un propre parti. Cinq ans après, la puissance des catholiques restait inébranlable et un autre chef catholique, M. Vandenpeerboom, prenait le pouvoir. Cette fois les luttes électorales avaient complètement fauché le parti libéral dont le nombre des représentants, une douzaine au plus, ne comptait guère dans la balance législative. Et cependant, M. Vandenpeerboom déposait pour la deuxième fois sur le bureau de la Chambre, sur la représentation proportionnelle, un projet d'ailleurs inacceptable qui le faisait trébucher à son tour et lui donnait comme successeur M. Smet de Naeyer qui devait avoir l'honneur d'accomplir la réforme.

Nous pourrions maintenant nous demander et résoudre le pourquoi d'une telle attitude chez les catholiques, si contraire à leurs intérêts et à leurs aspirations. Une enquête sur la représentation proportionnelle en Belgique dressée d'une façon remarquable par un journaliste français du *Figaro* (1), et à laquelle nous allons faire de larges emprunts, va nous donner les raisons des catholiques.

« Nous étions très forts, répondent les chefs. Les libéraux, dispersés, laissaient en présence une majorité catholique croissante, partant autoritaire et une minorité socialiste pressée et fiévreuse. Ce tête à tête des conservateurs et des révolutionnaires, observe M. Van der Henvel, c'était

1. Georges Bourdon, *La R. P. en Belgique* (*Figaro* des 14, 19, 23, 25 30 juillet et 1^{er} août 1910).

en permanence la menace de la révolution et peut-être la monarchie exposée ».

Sages paroles, car le péril n'était point chimérique. Déjà vers 1886, la Belgique avait connu les troubles violents, usines pillées, châteaux brûlés, manifestations tumultueuses, signes précurseurs des révolutions montantes. Une telle situation n'était-elle pas anormale et à Bruxelles particulièrement, où le scrutin de liste écrasait véritablement l'opposition, n'y avait-il point à craindre un coup d'émeute fatale pour la domination même des catholiques ? Leur nombre seul n'aurait pas suffi à arrêter l'envahisseur déchainé, faible dans sa représentation, mais redoutable par sa masse et son exaspération.

D'autres mesures s'imposaient. « Voilà pourquoi, disait M. Bernaert, à l'enquêteur du *Figaro*, j'ai reconnu l'impossibilité de gouverner longtemps et de perpétuer une si anormale situation. Mais allez donc persuader à des hommes politiques, maîtres d'un état, de faire harakiri en l'honneur d'une idée. Ils se disent que la réforme fera parmi eux des cadavres et chacun songe : si c'était moi ? C'est donc moi-même qui me suis ouvert le ventre. J'ai été battu et j'ai quitté le pouvoir. »

A l'approche de 1899, les événements s'aggravaient. Des émeutes avaient éclaté. La violence entraînait de nouveau en scène à chaque consultation électorale. Il fallait à tout prix régulariser la marche de ce poulx enfiévré. Le ministre Smet de Maeyer, dès son arrivée au pouvoir, en sentit la

nécessité. Ce fut évidemment la proportionnelle qui se présentait à son esprit. Mais par malheur, le ministre des Chemins de fer du cabinet Smet, M. Vandenpeerboom, conservateur outrancier, à la suite d'un conciliabule tenu avec MM. Woest et Schollaert, actuellement président du Conseil, s'engageait à ne pas faire la réforme électorale, renversait son président et prenait la tête du gouvernement. Mais à peine installé, M. Vandenpeerboom, pensait esquisser la R. P. par une caricature de la R. P. Dans son projet personnel, il proposait de l'établir dans les grandes circonscriptions où les catholiques n'ont qu'à gagner à se glisser entre les masses socialistes et libérales ; les petites circonscriptions rurales, par contre, traditionnellement closes aux idées de l'opposition, garderaient le système majoritaire.

Une tempête parlementaire accueille ce projet. L'émeute gronde dans la rue. A la Chambre, l'émotion est grande et M. Wæste, dans une intervention retentissante, lance le mot fameux : « Ce projet peut être voté, il ne saurait être défendu », et la majorité se détache du ministère. En effet, quelque temps après, Vandenpeerboom est obligé de se retirer et le roi fait appeler au pouvoir M. Smet de Maeyer qui, avec M. Van den Henvel, va enfin réaliser la proportionnelle. Elle est votée par 4 voix de majorité et cinq libéraux lui ont donné leurs suffrages.

Les résultats prévus ne se font guère attendre. Le parti catholique qui, en 1898, à la Chambre, avait 72 voix de majorité, n'en possède plus que 20 en 1900, et le mouve-

ment, descendant à chaque élection, la majorité se trouve aujourd'hui réduite à 6 voix.

Ainsi, la réforme avait abouti par l'effort patient des théoriciens, par la propagande tenace des enthousiastes de l'idée. Quelque chose de plus, cependant, avait hâté son événement. C'était le scrutin de liste majoritaire qui opprime et extermine et dont les instincts destructeurs étaient tels qu'ils ont contraint à l'abandonner ceux mêmes à qui il profitait. Tous les partis étaient d'accord sur ce point. Nous avons déjà entendu les inquiétudes données aux catholiques. Écoutons maintenant les doléances socialistes exposées par M. Vandervelde, le grand leader socialiste (1) :

« Ce n'était même pas un authentique scrutin de liste ; les circonscriptions avaient été si mal taillées que certaines d'entre elles n'étaient qu'un ou deux députés et selon les régions fonctionnait en réalité soit le scrutin de liste soit le scrutin uninominal et comment fonctionnait-il ? En mêlant, brouillant et faussant tout, en poussant les libéraux presque partout distancés au premier tour par les catholiques, à se rejeter au ballottage, selon leur tempérament les uns vers les catholiques, les autres vers les socialistes. Aussi dans la confusion des partis se dégageait l'opposition. Rien de net ne pouvait sortir du scrutin de liste. Rien de solide ne pouvait se fonder sur lui ».

1. Enquête du *Figaro*, *opt. cit.*

Un catholique M. Delacroix, s'accorde facilement avec M. Vandervelde, sur ce point de vue :

« C'était dit-il l'écrasement des partis moyens l'absorption certaine du libéralisme dans le radicalisme, du radicalisme dans le socialisme. »

Ainsi le dégoût du scrutin de liste majoritaire, avait poussé le pays et les parlementaires vers les destinées nouvelles de la R. P. et le mot d'ordre en Belgique avait été pendant longtemps ce qu'il est à l'heure actuelle en France, surtout pour les proportionnalistes les moins fervents « Tout plutôt que le scrutin majoritaire de liste ou d'arrondissement ».

Mais il est temps d'examiner maintenant le fonctionnement et les résultats de cette loi dont nous avons suivi depuis 1863 l'élaboration tourmentée et qui avait été promulguée le 30 décembre 1899.

§ 2. — *La loi belge du 30 décembre 1899*

En vérité, cette loi ne constitue pas la première application de la R. P. en Belgique. Dans les élections communales du 27 décembre 1895 on en avait introduit le principe et il y avait montré d'indéniables qualités de simplicité et de clarté. La loi de 1899 fut seulement les premières applications législatives. Nous allons entreprendre ici d'en détailler le mécanisme et d'en faire la critique,

Cette loi s'inspire directement du système de Hondt

dont nous avons donné le principe plus haut. En fait, elle se compose de deux opérations distinctes sur lesquelles nous devons attirer l'attention.

Par la première on compte les adhérents de chaque parti et on attribue aux diverses listes qu'ils ont présentées la part de représentation qui leur revient. Par la deuxième on désigne dans chaque liste les candidats qui sont élus.

Mais avant de détailler ces deux opérations il convient pour mieux les mettre en lumière d'examiner de près le mécanisme et le *sens du vote* émis par l'électeur. Ce dernier qui se présente au bureau de vote n'a pas à s'embarasser d'un bulletin. Il reçoit des mains du président un bulletin tout préparé avec lequel il se retire dans un isolement où se trouve de quoi écrire. Sur ce bulletin sont imprimées l'une à côté de l'autre les listes des différents partis selon un dispositif spécial. Chacune d'elle est surmontée d'un carré noir et bordée à droite d'une bande noire. Dans le carré noir de la tête s'ouvre un cercle blanc. Dans la bande noire verticale est également dessiné en face de chaque nom un cercle blanc. Voici du reste un schéma de ce dispositif spécial.

MODÈLE DE BULLETINS

Arrondissement de

Election de . . . représentants.

Election de . . . sénateurs.

Le 19

1

Verbois.
Dubois.
Ammon.

2

Macnouth.
Ducange.
Hernand.
Jacques.
Linsack.
Deleampo.
Niemand.
SUPPLÉANTS :
Xhoffer.
Tilquin.
Van Dieet.
Robin.

3

Colin.
Delval, Jean
Cyterelat.
Mablie.
Nelson.
Nick.
Pepin.
Geirts.
SUPPLÉANT :
Varmon.

4

Nicolas.

5

Delval, Pierre
SUPPLÉANT :
Van Loy.

6

Dalton.
SUPPLÉANT :
Hommen.

Enfermé dans son isolement, l'électeur doit noircir un des cercles blancs de la liste qui a son agrément. Un seul cercle ; mais lequel ? Ce sera, selon qu'il en décidera ou bien le cercle de tête afin de signifier qu'il accepte l'ordre dans lequel la liste a été établie par le parti ou bien un des cercles latéraux et par là il exprimera sa préférence pour le candidat qu'il désigne ainsi. Ceci fait, il plie son bulletin, sort de l'isoloir, le remet au président : le vote est accompli.

Tel est le mécanisme matériel que nous tenions d'abord à exposer. Quel est maintenant le sens du vote de l'électeur ? Les explications suivantes qui vont nous le révéler sont nécessaires pour comprendre les procédés de la première opération dont nous parlerons plus bas. L'électeur a-t-il voté pour tous les candidats qui composent la liste ? En aucune manière. En noircissant un point blanc de la case de tête, il manifeste seulement qu'il adhère au parti dont la liste se recommande et qu'il donne son suffrage au *premier* candidat inscrit. C'est donc ce premier candidat qui totalise à son profit tous les suffrages exprimés par le vote de tête ; au moment du dénombrement final il reportera sur le deuxième candidat tous ceux qui excéderont le chiffre reconnu nécessaire pour l'élection ; également et à son tour le deuxième sur le troisième, puis sur le quatrième ainsi de suite jusqu'à épuisement de la masse électorale initiale. Ceci constitue le vote *de liste* ou de *dévolution*.

Mais si l'électeur a noirci un des cercles latéraux, et marque ainsi sa volonté tout en acquiescant aux idées

représentées par la liste de détruire l'ordre prescrit par le parti; il émet dans la circonstance un vote *individuel* ou de *préférence*.

Tel est le sens du double vote possible de l'électeur. A la lumière de ces explications, nous pourrions passer l'examen des deux opérations.

Première opération. — Nous avons vu que le bulletin électoral ne peut exprimer qu'un seul suffrage. Il suffit donc de compter ceux de ces bulletins qui donnent ce suffrage à l'un ou à l'autre des candidats d'une même liste et l'on obtient ce que la loi belge appelle *le chiffre électoral de la liste*. Donc votes individuels ou votes de listes sont compté pour *une unité* au profit du parti. Il n'y aurait difficulté qu'au cas de *panachage*, c'est-à-dire si l'on admettait le droit de voter sur un même bulletin pour des candidats appartenant à des listes différentes.

Avant de passer à certaines considérations critiques en ce qui concerne le panachage, nous tenons à mettre sous les yeux du lecteur un premier tableau indiquant comment dès l'ouverture des urnes sont classés pour la commodité du dépouillement les bulletins retirés de l'urne.

Bulletins valables favorables à la

LISTE 1	LISTE 2	LISTE 3	ETC.
Marqués en tête de la liste 1	Marqués en tête de la liste 2	Marqués en tête de la liste 3	Bulletins suspects
Marqués uniquement à côté du nom d'un suppléant de la liste 1	Marqués uniquement à côté du nom d'un suppléant de la liste 2	Marqués uniquement à côté du nom d'un suppléant de la liste 3	
Donnant un vote nominatif à un titulaire de la liste 1	Donnant un vote nominatif à un titulaire de la liste 2	Donnant un vote nominatif à un titulaire de la liste 3	Bulletins nuls

Le panachage. — On a souvent réclamé en Belgique le droit au panachage en invoquant la liberté de l'électeur. Sur ce terrain le raisonnement ne tient pas : aucun électeur n'a le droit d'avoir plus d'un député qui le représente à la Chambre et même l'électeur isolé ne peut prétendre à

cette représentation ; il faut, en effet, que plusieurs milliers de citoyens se mettent d'accord sur le nom d'un candidat pour en faire un député. En principe donc chaque électeur ne doit disposer que d'un seul suffrage et alors il apparaît comme une chose manifestement injuste de permettre à celui qui ne se réclame d'aucun parti et qui au point de vue de la distribution des sièges entre les listes aura émis des votes contradictoires, d'intervenir dans la désignation des élus de toutes les listes et de changer peut-être le choix des électeurs d'un parti auquel il est étranger.

Du reste, en pratique, on peut voir que le droit au panachage détruit l'égalité du bulletin de vote : celui où l'on aurait voté pour 10 candidats vaudrait 10 fois plus que celui où l'on aurait voté pour 1 seul. Or, il ne faut pas que l'électeur soit contraint pour donner toute sa valeur à un seul suffrage, de voter pour tous les candidats de son parti ; il doit avoir le droit, au contraire, de choisir parmi ceux-ci celui qui doit être élu de préférence à son gré. Il est vrai qu'on peut obvier à cet inconvénient en permettant à l'électeur d'user du *vote cumulatif* en répétant plusieurs fois sur un bulletin le nom du même candidat, mais cette combinaison rend le problème un peu compliqué ; elle serait difficilement comprise par ceux à qui on l'offrirait et ne serait jamais pratiquée par la grande masse des électeurs. Du reste, cette faculté n'a jamais existé dans le scrutin d'arrondissement. Cependant, elle existe dans le scrutin de liste, mais en Belgique elle a présenté

des inconvénients tels qu'on n'a pas hésité à l'interdire et ceci sans aucune protestation.

Mais revenons, après cette digression, à notre première opération. Nous avons déjà vu qu'elle consiste à établir le chiffre électoral de chacune des listes présentées dans la circonscription. Cela fait, il faut procéder à la répartition des sièges d'après la méthode d'Hondt, après qu'a été faite, dans un deuxième tableau que nous mettons ci-dessous, la répartition des votes valables en trois catégories.

Nous avons déjà vu dans notre chapitre premier que ce qui rend en général difficile dans tous les systèmes proportionnalistes la répartition des sièges, c'est l'impossibilité de lui donner une solution mathématique. Pour obtenir celle-ci, nous devons diviser le nombre des votes valables par le nombre des sièges à conférer, puis on prend le *quotient* ainsi obtenu comme *diviseur* électoral ; seulement, nous obtenons ainsi, pour exprimer la part revenant à chacun des listes, des quantités fractionnaires. Telle liste aura 1 siège $\frac{3}{4}$, tel autre $\frac{1}{2}$ siège, etc., etc. Or, comme il est impossible d'avoir des $\frac{3}{4}$ et des $\frac{1}{2}$ de députés, il a fallu modifier le résultat arithmétique pour avoir des nombres entiers ; car, à cause de ces fractionnements, il n'y aurait pas le nombre d'élus suffisant. On peut donc compléter l'élection en réunissant les fractions éparses au profit de la liste qui détient la plus forte : c'est le système des plus grands restes déjà exposés (1), ou

1. Voir chap. I, p. 35 et 36.

Tableaux indiquant les résultats du dépouillement (1)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

Bulletins trouvés dans les urnes..... — Bulletins blancs ou nuls.....

Bulletins valables.....

RÉPARTITION DES VOTES VALABLES

1 ^o VOTES DE LISTE		Liste 1	Liste 2	Liste 3	Etc.
« Les votes de liste comprennent les votes marqués en tête des listes (alinéa 2 de l'article 259) et les votes donnés <i>uniquement</i> à des suppléants (alinéa 3 de l'article 259), lesquels sont comptés à la fois comme votes de liste et comme votes individuels pour les suppléants. » <i>Code électoral</i> art. 260, alinéa 2.)		1 ^o Votes en tête.....	1 ^o Votes en tête.....	1 ^o Votes en tête.....	
		2 ^o Votes <i>uniquement</i> pour un suppléant..	2 ^o Votes <i>uniquement</i> pour un suppléant..	2 ^o Votes <i>uniquement</i> pour un suppléant..	
		Total.....	Total.....	Total.....	
N ^{os} d'ordre					
2 ^o VOTES NOMINATIFS POUR LES CANDIDATS TITULAIRES	1	M	M	M	
	2	M	M	M	
	3	M	M	M	
	4	M	M	M	
	5	M	M	M	
	etc.				
3 ^o VOTES NOMINATIFS POUR LES CANDIDATS A LA SUPPLÉANCE	1	M	M	M	
	2	M	M	M	
	3	M	M	M	
	etc.				

1. Tableau à rédiger dans la forme du tableau modèle transmis par le président du bureau principal.

encore abaisser le diviseur de façon à obtenir en négligeant les fractions une répartition complète de tous les sièges de la circonscription, c'est le système d'Hondt, on peut enfin faire l'attribution des sièges restants à la plus forte liste et ceci sous diverses modalités. S'il est oiseux d'entrer ici dans la discussion de la valeur mathématique de ces divers procédés, il n'en est pas moins édifiant et surtout plus utile de connaître les divers résultats politiques qu'ils peuvent donner. Faisons donc une rapide incursion dans ce domaine spécial.

Le système des fractions forcées ou des plus grands restes aboutit souvent à faire attribuer des mandats à des candidats qui n'ont qu'un nombre de voix très peu élevé ne représentant qu'une fraction, le $\frac{1}{3}$ ou le $\frac{1}{4}$ d'un siège. Cela se produira surtout si le nombre des listes concurrentes est considérable, ce qui ne manquerait pas d'arriver puisque dans ce système, des groupes de faible importance peuvent nourrir l'espérance d'arriver à la conquête d'un siège. Et quant aux partis politiques sérieux, si les diverses fractions cessent de s'entendre et vont séparément à la bataille électorale, ces divisions n'affaibliraient en rien leurs chances et leur permettraient parfois d'obtenir un élu de plus que s'ils restaient unis. Ce système encourage donc l'émiettement des partis.

Nous allons voir que le système d'Hondt, au contraire, exige une forte cohésion. Puisque dans ce système, on considère comme nuls les excédents de suffrages qui ne représentent que des fractions de sièges, tout dissident qui

ne parvient pas à réunir un nombre de voix au moins égal au diviseur électoral, doit nécessairement échouer et toute division qui se produit parmi les électeurs d'un parti expose ce parti à la perte d'un siège. La Belgique, après dix années d'expérience, en présente un vivant et remarquable exemple. Le système d'Hondt renforce donc la discipline politique et assure des avantages très appréciables aux partis puissants dont les adhérents sont nombreux.

Il ne semble donc pas nécessaire pour assurer la prépondérance des majorités d'attribuer ainsi au parti qui a obtenu le plus de voix dans un scrutin tous les sièges pour lesquels le diviseur électoral n'a pas été atteint ; ajoutons que le parti ainsi favorisé ne peut être appuyé que par la minorité des électeurs : elle se produira d'autant plus que l'on propose d'établir le diviseur non pas par rapport au nombre des votants, mais par rapport au nombre des inscrits. Dans ces conditions la prime accordée au parti qui a le plus de voix sera le plus souvent de plusieurs sièges pour lesquels le quorum ne sera pas atteint. Nous verrons par la suite qu'on adresse précisément au système d'Hondt ce défaut de trop assurer le droit des majorités.

Nous nous étions écarté un instant de notre sujet véritable, mais il était nécessaire, connaissant déjà le fonctionnement du système d'Hondt sur la base duquel repose la première opération, de chercher ou de comparer sa valeur

politique à celle d'autres systèmes actuellement en concurrence avec lui.

Deuxième opération. — Passons maintenant à la deuxième partie des opérations électorales, celle qui a pour objet, alors que le nombre d'élus revenant à chaque liste est déterminé, de choisir ces élus parmi les différents candidats de la liste.

Le principe de la loi belge est, comme nous l'avons exposé de ne voter que pour un seul candidat : seront élus dans chaque liste les candidats qui auront obtenu le plus grand nombre de voix. Cependant l'application pure et simple de ce principe pourrait amener de fâcheuses conséquences : il y a sur la liste un ou deux hommes populaires pour lesquels voteront la plupart des électeurs du parti et qui accumuleront sur leur nom deux, trois quatre fois plus de voix qu'il ne leur en faut pour être élus ; ils passeront en tête de liste mais les autres candidats qui se partageront le reste des suffrages ne seront alors désignés que par un très petit nombre d'électeurs et ce sont eux qui, à défaut de mérites, auront eu le plus d'intrigue, qui parviendront à réunir le nombre de voix nécessaire pour évincer leurs concurrents. Or, ces choix ne seraient peut-être pas du tout conformes aux désirs de la masse des électeurs du parti qui auraient honnêtement fait servir leur vote à l'élection des hommes importants de la liste. C'est pour parer à cet inconvénient que l'on a créé le système de dévolution des suffrages que nous avons déjà signalé. Il faut y revenir néanmoins car le point est peut-

être un peu délicat et un exemple concret va servir à l'illustrer. Prenons par exemple les chiffres de la dernière élection de Bruxelles en ce qui concerne la liste libérale (1). Le chiffre diviseur étant 13.720 et la liste libérale avait obtenu un total de 99.634 voix représentant 7 sièges dont 73.659 votes de liste et 25.975 votes de préférence donnés directement aux candidats. Le premier de ces candidats, M. Huysmans avait obtenu 564 de ces votes individuels. On lui attribua donc 13.156 votes dévolutifs pour lui faire atteindre le chiffre de 13.720 voix. On en attribua 12.448 au deuxième candidat M. Paul Janson qui avait déjà 1.272 votes individuels. 13.047 au troisième M. Paul Huysmans qui avait 673 votes individuels et 13.650 au quatrième M. Feron qui avait 154 votes individuels et 13.536 au cinquième M. Maville qui avait 184 votes individuels.

On a donc utilisé pour faire élire le cinq premiers candidats 65.735 votes dévolutifs et il en restait pour le sixième M. Lemonnier 7.906 qui, ajoutés au 1.002 votes individuels qu'il avait obtenus donnait un total de 8.809 voix. Or, le huitième candidat de la liste M. Cook ayant obtenu 12.669 votes individuels ce candidat est donc élu avant M. Lemonnier qui passe au septième rang et avant le septième candidat qui ne réunit que 2.636 votes individuels.

1. Nous avons relevé en chiffres dans une remarquable étude critique que M. Hermanns Dumont, député belge a fait paraître dans *la Grande revue* du 10 juillet 1910.

Ce système est l'objet de vives critiques. On lui reproche d'abandonner aux associations politiques qui font les présentations de candidats la désignation des élus et l'on a entamé ces derniers temps au nom de la liberté de l'électeur une campagne pour l'abolition de la case de tête.

Il faut répondre à cela que la liberté de l'électeur est un argument dont on use beaucoup trop ; on devrait se souvenir que sous le régime de la majorité absolue combinée avec le scrutin de liste, l'électeur n'avait aucune liberté ; c'étaient les associations politiques qui arrêtaient les listes de candidats et l'on n'y pouvait rien changer et l'on se demande comment, sous ce régime, aurait bien pu surgir et triompher une candidature dissidente. L'exemple que nous venons de citer prouve au contraire que le corps électoral peut s'il le veut changer l'ordre des présentations. On ne s'en est même pas aperçu tout d'abord parce que les électeurs obéissant à leurs anciennes habitudes ont continué à voter en masse dans la case de tête ; mais peu à peu leur éducation s'est faite et un nombre croissant de votes individuels est émis à chaque élection nouvelle.

Néanmoins, ce n'est pas là une solution, car ou bien tous les électeurs ou presque tous donneront directement au candidat des votes individuels et alors tous les mouvements auxquels on a voulu obvier en introduisant le vote dévolutif se reproduisent ; ou bien un certain nombre seulement feront preuve d'indépendance et alors les premiers candidats de la liste seront, comme ils le sont à présent, assurés d'avance de leur élection et tout l'effort des dissi-

dents ne pourra aboutir qu'à remplacer par un autre le dernier des candidats placé en ordre utile. Cela peut suffire lorsqu'un parti n'a dans une circonscription que 2 ou 3 élus mais dans les grands collèges qui sont de plus en plus désirables, on voit que ce serait insuffisant. On voit donc que le vote dévolutif est loin d'offrir la solution idéale.

On a, du reste, proposé d'autres perfectionnements, toujours dans le même ordre d'idées. Si une liste de candidats a un assez grand nombre d'adhérents dans le corps électoral pour obtenir plusieurs élus et que tous ces adhérents soient d'accord sur le nom du premier ou des premiers candidats, il peut devenir nécessaire pour assurer la sincérité des choix ultérieurs de leur permettre, après avoir voté pour les noms de ceux qui sont acceptés par tous de marquer aussi leur préférence pour quelques-uns des autres candidats de la liste. On devrait donc donner à chaque électeur le droit de voter pour plusieurs candidats dans une même liste. Resterait, évidemment à déterminer dans quelle mesure. Il faut considérer qu'il s'agit de faire un choix parmi divers candidats dont quelques-uns seulement seront élus : voter pour tous sans donner de préférence à aucun d'eux, ce serait une façon de s'abstenir ; il n'est donc pas nécessaire que l'électeur ait le droit de voter pour tous les candidats de la liste. Il y a du reste, de bonnes raisons qui doivent amener à limiter ce droit.

Un des premiers et des plus heureux effets, c'est que les opérations du dépouillement en seront singulièrement simplifiées ; mais indépendamment de cette raison d'ordre pra-

tique, il faut considérer aussi que dans cette deuxième partie de l'élection, il y a intérêt aussi à rétablir une certaine représentation proportionnelle. Si l'on adopte un système qui, comme le système belge favorise les groupes nombreux et oblige à garder une discipline et une cohésion, il ne serait pas juste de laisser ceux qui, dans un parti, appartenant à la nuance qui s'y trouve en majorité, disposer de tous les sièges qui reviendraient à la liste; si, d'autre part, on forme de grandes circonscriptions ayant de nombreux députés à élire, il sera nécessaire aussi que les influences locales ne soient pas dénuées de toute action et que les votes que donnent à leurs candidats les habitants d'un arrondissement de la circonscription ne soient pas écrasés par ceux des électeurs du chef-lieu. Il n'est pas inutile de rechercher une exactitude proportionnelle parfaite; on peut se contenter d'une représentation des minorités plus ou moins approximative et *le vote limité* paraît la formule la plus simple pour la pratique, c'est-à-dire que l'électeur aurait le droit de donner plusieurs votes au même candidat et rien n'empêche d'ailleurs de combiner les deux formules.

En tous cas, n'est-il pas curieux de constater qu'après tous les perfectionnements mathématiques apportés au système de la proportionnelle, on soit obligé pour l'amender de ressusciter les vieux systèmes qu'on a qualifié un peu dédaigneusement d'empiriques? Et, d'ailleurs, si l'on admettait le vote limité; comment faudrait-il régler la limitation. Faudra-t-il avoir égard au nombre de députés accordé à

la circonscription ? Ce serait peu logique puisque nous cherchons à organiser ici le choix des élus parmi les candidats d'une liste, c'est plutôt le nombre de ces candidats qui doit être pris en considération. Sous le régime de la représentation proportionnelle il est rare que les partis forment des listes complètes. On se contente d'ordinaire de présenter un nombre de candidats en rapport avec les espérances électorales que l'on peut légitimement avoir.

En somme, quelle serait la formule à donner pour remédier à ces inconvénients sérieux par le moyen d'un vote limité. M. Hermann-Dumont, député libéral belge, qui est l'homme le plus compétent de Belgique sur la question et auquel nous avons largement emprunté pour critiquer le système belge, va nous la donner :

« Le votant pourrait désigner un nombre de candidats allant du $\frac{1}{3}$ à la $\frac{1}{2}$; si la liste ne porte que 1, 2 ou 3 noms il ne pourrait voter que pour un seul ; il voterait pour 2 si la liste a de 4 à 6 noms ; pour 3 si elle a de 7, 8 à 9 noms, etc... » Et M. H. Dumont ajoute : « Les partis pourraient ainsi, en déterminant le nombre des candidats qu'ils présentent au corps électoral, étendre ou restreindre l'effet du vote limité en tenant compte des nécessités de leur situation intérieure et du nombre plus ou moins grand des intérêts spéciaux à qui ils doivent permettre de se produire. »

Députés suppléants. — Il nous reste maintenant à parler de la question des députés suppléants dont l'institution est

nécessaire puisque la représentation proportionnelle n'admettant pas d'élections partielles, il faudrait néanmoins procéder au remplacement des députés décédés ou démissionnaires dans le courant de la législature.

Elle a été résolue en Belgique, toujours selon M. H. Dumont, de façon ridicule. C'est vrai et si l'on ne va pas jusque-là on peut au moins regretter qu'on n'ait pas simplifié cette question accessoire comme il convenait.

La loi belge prévoit la présentation de *candidats spéciaux* et en quelque sorte un scrutin spécial pour l'électeur des députés suppléants ; comme on a pu le voir dans le schéma et les tableaux ci-dessus, ils sont classés à part sur le bulletin de vote et on demande à l'électeur d'émettre un vote spécial en ce qui les concerne. On a prétendu lors du vote de la loi électorale que c'était indispensable à cause de la Constitution qui porte que les députés sont élus *directement* par le corps électoral ; il ne serait pas possible, a-t-on dit, de considérer comme tel un candidat qui aurait échoué ayant été classé par les chiffres du scrutin, par les élus. On a donc voulu une élection spéciale, qui au fond n'est qu'un simulacre. En effet, l'électeur est à la fois obligé de voter pour un candidat titulaire et pour un candidat suppléant ; s'il vote dans la case de tête, il donne un vote définitif pour la liste titulaire et un autre pour la liste des suppléants. S'il donne un vote individuel à l'un des candidats titulaires et s'abstient en ce qui concerne les suppléants, il est censé avoir voulu respecter pour ceux-ci

l'ordre de présentation et son vote compte à leur égard comme un vote dévolutif.

Ainsi, par ce mécanisme les suppléants sont élus d'avance et ces dispositions ne sont au fond que des complications inutiles. La seule solution acceptable, dit M. Dumont, « est celle qui ferait proclamer suppléant, dans chaque liste, les candidats qui immédiatement après les élus ont le plus grand nombre de suffrages. Cela aurait de plus cet avantage, ajoute-t-il, d'empêcher les combinaisons des comités qui voudraient entreprendre sur la liberté des électeurs en limitant le nombre des candidats soumis à leur choix au nombre exact des sièges que la liste peut compter obtenir ; pour assurer l'élection des suppléants, il faudra dépasser ce nombre ».

§ 3. — *Les résultats de la représentation proportionnelle en Belgique*

Depuis 1900 six élections ont déjà eu lieu en Belgique avec la proportionnelle (1). Elles ont donné sur ce système de votation les plus précieux renseignements, tant au point de vue de ses avantages qu'au point de vue de ses inconvénients.

Nous avons déjà formulé contre le système belge des objections de principe, concernant le fonctionnement même sur lesquelles nous ne reviendrons pas. Les objections de

1. 1900, 1902, 1904, 1906, 1908 et la dernière le 22 mai 1910.

fait sont nombreuses. Une des plus anciennes dirigées contre lui concernant la longueur du dépouillement et la complication du scrutin ne compte plus guère à l'heure actuelle, la pratique électorale en ayant fait prompte justice. Par contre une des plus importantes et sur laquelle nous devons nous étendre plus spécialement est la suivante :

Le nombre des représentants de chaque parti n'est pas, dans l'ensemble de la nation, absolument proportionnel au nombre des suffrages de ces partis. Voici donc la réforme attaquée et détruite dans son principe même, disent les adversaires de la réforme.

C'est ainsi que l'opposition lui reproche non de lui avoir refusé la majorité mais de lui avoir refusé la justice. Accusation grave évidemment. Quand on parle de la R. P. il ne faut ni ruser, ni tricher. Amener la R. P. c'est annoncer quelque chose de précis ; la promettre c'est s'engager sous une forme stricte : l'établir, c'est faire de la mathématique. Si donc la représentation dite proportionnelle ne l'est qu'à demi, il n'en reste que duperie et ce scrutin devient pire que les autres.

Évidemment, les chiffres sont loin d'être aussi démonstratifs que certains le souhaiteraient. Ils attestent du moins que s'il est excessif de parler fraude, trahison ou autres grands mots, le système belge n'a pas encore acquis toute la rigueur qu'il serait désirable d'avoir.

Reproduisons et reprenons par le procédé des chiffres les objections ci-dessus : nous les empruntons à l'enquête du *Figaro* qui reproduit elle-même les chiffres de Goblet

d'Alviella (*Revue de Belgique*) et de M. Hermann-Dumont. Ils démontrent que l'*opposition* n'a pas eu son compte de sièges et qu'en additionnant les résultats, elle est *désormais en majorité dans l'ensemble du pays*.

Le 22 mai 1910, 80 sièges étaient à pourvoir. Les catholiques avec 677.000 voix en ont obtenu 49 et l'opposition avec 561.000 voix, 36 seulement.

S'il ne s'agissait que de démontrer la supériorité de la R. P. sur le scrutin majoritaire, la réponse à l'objection serait aisée. Avec ce dernier mode de scrutin les catholiques auraient eu 55 sièges contre 30 à l'opposition ! et même si, comme il advenait jadis, la victoire à Bruxelles demeurait aux catholiques c'est encore 21 voix ou sièges qu'il faudrait enlever à l'opposition réduite ou plutôt décimée avec 9 sièges contre 76.

Mais c'est de proportionnalité dont il s'agit. En divisant de part et d'autre le nombre de voix obtenues par celui des sièges attribués on constate qu'il a suffi aux cléricaux de produire 14.019 voix en moyenne pour avoir un siège alors que pour obtenir le même siège il a fallu à l'opposition 16.001 voix ou qu'en d'autres termes il a fallu à l'opposition 1.933 suffrages de plus qu'à la réaction pour arriver au même résultat. Si, par hypothèse, toutes les circonscriptions n'en formaient qu'une, la justice absolue eût attribué aux catholiques 47 députés et 38 à leurs adversaires. De ceci, il résulte que le système belge a coûté 2 sièges à l'opposition et qu'il en a valu indubitablement 2 autres à la majorité. Résumons ces premières constatations :

	Sièges obtenus le 22 mai	Sièges obtenus avec le scrutin majo- ritaire	Sièges obtenus avec la R. P. absolue
Catholiques.....	49	55	47
Opposition	36	30	33

Ce n'est pas tout. Les calculateurs poursuivent et M. Dumont ajoutant les chiffres électoraux de 1910 aux chiffres de 1908 obtenus dans l'autre moitié du pays par les différents partis montre que si les catholiques disposent au total de 1.194.624 suffrages, ils en trouvent contre eux 1.249.039 en y comprenant 47.000 voix obtenues par les démocrates chrétiens qui n'ont à la Chambre qu'un seul représentant. Et triomphant, il affirme que l'opposition domine la majorité d'au moins 7.677 voix (sans compter les démocrates chrétiens).

En résumé, une Chambre composée selon l'exacte justice proportionnelle devrait comprendre 84 libéraux et socialites contre 81 catholiques. Elle est faite aujourd'hui de 86 ministériels contre 79 anti-ministériels.

Certes l'argument développé avec une telle force arithmétique a bien sa valeur, mais il n'est pas suffisant à lui seul pour faire rejeter la représentation proportionnelle et plutôt que de revenir au scrutin de liste majoritaire on préfère étudier le mal et chercher le remède. Le premier qui s'impose, consisterait à remanier les circonscriptions

belges. Elles sont en effet trop nombreuses. Alors que par définition l'efficacité de la représentation proportionnelle est en raison directe du nombre des suffrages, la loi pourtant révisée en 1902 a semblé prendre à tâche de n'abandonner le territoire à la convoitise des partis que par petits morceaux dont chacun ne recevrait que sa juste part. Sur les 29 circonscriptions qui morcellent la Belgique, la plupart, 18 n'ont à élire que 2, 3 ou 4 représentants, 6 en ont 5 ou 6, une en a 9 ; seul Bruxelles, Anvers, Liège et Gand avec des listes de 11, 12, 13 et 21 députés composent des collèges électoraux favorables au partage électoral.

Lorsque trois listes se disputent la représentation parlementaire, elles laissent en chemin, une fois l'attribution faite, un certain nombre de suffrages trop faible pour attendre un chiffre électoral, et ces suffrages inopérants sont en quelque sorte un accroc au principe de la R. P. qui est de reconnaître à tout vote sa pleine valeur expressive. Si les trois listes n'ont à se partager que trois ou quatre sièges, ces restes appelés *excédents* ou encore *résidus* seront plus grands encore. Si cinq mandats s'offrent aux partis, le partage sera plus équitable et le nombre des suffrages non représentés sera proportionnellement plus faible. Enfin supposons un pays qui formerait un collège électoral unique voilà l'idéal pour la R. P. absolue : la proportionnalité la plus rigoureuse s'y établira mathématiquement et le nombre de déchets, devenu infime, sera vraiment négligeable.

A cette situation et pour tâcher d'approcher le plus près

possible de cet idéal on a proposé plusieurs remèdes tendant, les uns à donner au corps électoral des circonscriptions plus vastes, les autres à utiliser les restes en reportant les excédents improductifs d'une circonscription à l'autre. Il ne faut néanmoins pas trop s'illusionner sur l'importance de cet argument, car d'une part, l'écart de non proportionnalité est minime et d'autre part, il ne faut pas croire que dans un pays aussi vaste, les partis sont aussi nettement classés et délimités qu'on veut bien nous l'affirmer en théorie. Ils ne sont, en somme, selon la très sage parole du sénateur G. d'Alviella « que des états-majors comprenant les personnages investis d'un mandat, les aspirants mandataires, les membres des associations électorales, enfin, une petite fraction de citoyen qui pour une raison quelconque se classent sous une étiquette politique. La masse électorale, surtout sous un régime de suffrage généralisé, reste en dehors de l'organisation ».

Il convient donc d'avoir moins de scrupules en ce qui concerne les arguments qui visent le respect de la vraie représentation des partis, ceux-ci n'existant pas au moins à l'état permanent et sérieux et n'est-ce pas du reste à réparer cet état de choses que vise la réforme ?

Il faut du reste remarquer que c'est beaucoup plus à l'institution du suffrage universel même qu'à la R. P., au tout plutôt qu'à la partie, que s'attaque les plus violents détracteurs du système. Écoutons par exemple le langage du catholique M. Woeste, dont le rédacteur du *Figaro*, M. G. Bourdon nous rapporte aussi l'interview :

« Mal secondaire (la R. P.). Le mal profond, le plus grand mal du temps, c'est le suffrage universel. Oui, ce suffrage universel dont la malfaisance de toute part avilit l'Europe. Régime de la médiocrité, de la cupidité, de la bassesse. Autrefois, c'étaient des gens sages, des esprits cultivés qui dirigeaient les affaires publiques et l'on connaissait le prix de la tradition. Où est aujourd'hui le gouvernement? Partout et nulle part; dans la masse, aux mains des ignorants et des ambitieux. Où est l'idéal dans le bourbier des bas intérêts matériels? »

Et comment s'étonner après ces violentes diatribes des autres reproches adressés à la R. P. et surtout quel cas en faire après ces aveux dépouillés d'artifice, ces cris du cœur singulièrement révélateur de l'état d'esprit purement confessionnel de ceux qui les poussent. Ils procèdent tous du même raisonnement, du même parti pris politique, et nous ne voulons pas dire par là, du même parti pris personnel. Et comme le disait justement M. Vandervelde le leader socialiste belge, la question se résout à celle-ci : « Est-on ou n'est-on pas jacobin? »

*
* * *

Un argument *a contrario* doit cependant retenir notre attention parce qu'il semble reposer sur une base plus ferme, moins idéologique. Nous l'empruntons à un libéral, M. Wiener, dont on connaît le mot célèbre : « Notre vrai souverain c'est Sa Majesté le *Statu Quo* ! » Il prétend dire par là que la représentation proportionnelle s'est révélé

un instrument trop insensible aux volontés populaires. Au gouvernement et dans la politique : immobilité ; dans les partis, décomposition, découragement et indifférence, tout cela malgré le vote obligatoire.

« En voulez-vous une preuve, s'écrie-t-il ! Elle est d'hier (élections de 1910). Dieu sait si dans la dernière législature les libéraux avaient fourni du travail. Par eux avait été enlevé le vote du service personnel, entamé la question scolaire, décidé un ensemble de mesures libérales attendues par la nation. Les élections arrivent ; ils se donnent tout entiers, alliés aux socialistes à la propagande ; ils mènent une campagne ardente, hardie, triomphale, l'espoir du succès les enflamme ; cette fois ils peuvent enfin le tenir. Résultat de tant d'efforts : un siège gagné. C'est pour cueillir un siège que depuis des années, passionnément nous tendions les mains vers le pouvoir. Le coup est rude et le découragement n'est pas loin. »

Et cependant, les libéraux n'avaient-ils pas, ces dernières années, pratiqué fidèlement le système du « cartel » dont nous devons dire maintenant quelques mots afin de faire connaître une des modalités les plus curieuses de la représentation proportionnelle, nécessité politique particulière au système d'Hondt et remédiant à l'inconvénient signalé plus haut : l'émiettement des partis.

* * *

Le cartel. — Le cartel ou système Janson, du nom de son inventeur, député et chef libéral, fonctionne de la manière suivante : dans telle circonscription, les socialistes

sont assurés d'avoir un siège, les libéraux un autre. De part et d'autre, il reste des excédents. Réunis en bloc, ces excédents suffiraient, on le prévoit, à donner un troisième siège à l'opposition, mais qui sera le troisième élu : un socialiste ou un libéral ? Les deux partis pourraient présenter chacun une liste de candidats ; mais leur dispersion les ferait battre. Ils pourraient s'accorder sur une liste commune de trois candidats ; alors ce seraient les comités qui décideraient et on tomberait ainsi dans l'arbitraire. L'idéal serait que l'électeur décide. L'opposition libérale et socialiste va donc présenter une liste de quatre candidats. Deux à deux ces candidats, sans compromission, sans marchandage font, sur leur propre programme, s'adressant à leurs partisans, leur campagne politique. Mais avant, ils ont pris des engagements éventuels et réciproques afin de se désister et les deux partis ont convenu que le troisième siège reviendrait à celui des deux qui aurait le premier élu. Cet arrangement est conforme à l'élémentaire justice et nous devons ajouter qu'en Belgique, il est toujours pratiqué avec loyauté et franchise.

Voici l'ingénieux système qui a été inventé et mis en pratique par les Belges pour remédier à la lenteur politique dont se plaignent certains membres de l'opposition. Il n'a pas encore donné tout l'avantage attendu et par contre constitue une brèche sérieuse au principe proportionnaliste tout comme en France, dans le récent projet de la commission, le projet d'*apparemment* entre les listes (1).

1. Voyez rapport A. Groussier 1911, p. 129 et suivantes.

Mais si, en Belgique, la proportionnelle a ses adversaires et ses détracteurs, elle a aussi d'enthousiastes partisans et cela dans tous les partis.

M. Van der Heuvel, catholique, ancien ministre d'État, s'extasie sur les merveilleuses conséquences de la réforme : force et discipline des partis, moralité politique. « Les partis vivants et conscients, dit-il, rangés face à face, aux disputes de personnes substituant le noble jeu des idées et pour de si dignes combats, en régime de liberté, le mode suprême de représentation, c'est la R. P. (1). »

Et combien d'autres encore en ont vanté les mérites, non sans reconnaître toutefois que la réforme doit être maniée avec délicatesse « comme une horloge qui a besoin d'être minutieusement réglée, car il faut distinguer dans la réforme : le principe excellent, la formule qui traduit ce principe, toujours difficile à déterminer et enfin l'application, c'est-à-dire l'usage qu'en fait les partis, toujours délicate ».

Mais tous ces avantages : force et discipline des partis ; suppression des abstentions par le vote obligatoire, condition même de la R. P., ne portent point autant dans l'esprit des parlementaires qui ne sont chers à leurs cœurs des résultats plus tangibles, nous voulons dire toute la reconnaissance que doivent à la réforme les partis qui, grâce à elle, se sont accrus en nombre et en force.

Écoutons à ce sujet M. G. Lorand, un des chefs du libéralisme avancé (2) :

1. Enquête du *Figaro*, *op. cit.*

2. *Ibid.*

« Ce que le libéralisme doit à la R. P. ? Il lui doit la vie. Oui, en un mot, la vie. Nous mourions, il nous a fait revivre : en 1893 nous avions 20 députés à la Chambre, en 1898 nous n'étions plus que douze. La proportionnelle se fait : en 1900 nous revenons 43. En outre, la R. P. nous a ouvert les Flandres où nous n'avions pas un seul siège. Aujourd'hui, dans tout le pays vous ne rencontrerez que deux circonscriptions où le libéralisme n'est pas représenté. Ainsi s'est déplacé l'axe du parti et c'est un profit pour l'esprit national menacé par nos querelles politiques... Sans la R. P., le parti libéral n'existerait plus, il serait tombé dans le discrédit. En face des catholiques, maîtres intolérants, vous ne trouveriez que des socialistes. »

Tous en un mot, libéraux, catholiques, socialistes rendent hommage à la réforme de l'apaisement des esprits. Ainsi célébrée et soutenue, la réforme apparaît en Belgique comme fortement enracinée, indestructible.

§ 4. — *Conclusion. — Réformes présentes et à venir*

C'est précisément parce que la majorité des partis a reconnu la haute valeur de la réforme qu'on a essayé soit de remédier à ses quelques défauts, soit à l'étendre à d'autres modes d'élections.

Nous avons déjà signalé les quelques modifications de principe qui devraient y être apportées pour obtenir un fonctionnement de plus en plus parfait. Il nous reste seulement à préciser un ou deux points de détail en prenant succincte-

ment, parmi les diverses propositions de ces dernières années, celles qui méritent de retenir l'attention, puis nous concluons sur l'ensemble.

Nous avons déjà signalé que pour arriver à une proportionnalité de plus en plus exacte dans la représentation, on avait songé à élargir les circonscriptions ou à utiliser les déchets. Deux projets, dans ce sens, sont à mentionner. L'un, de M. Van der Walle, voudrait collationner les résultats de tous les collèges électoraux et déterminer pour toute la Belgique un quotient uniforme. L'autre, plus récent, de M. Goblet d'Alviella, fils du sénateur, propose d'établir avec le produit des déchets de la province des députés provinciaux dont le nombre pour tout le pays ne dépasserait pas 24. Ceci pour les élections législatives.

En ce qui concerne les élections communales, divers essais ont été tentés. Nous le résumons ici brièvement, ayant surtout en vue dans cette étude la recherche des applications législatives (1). En 1906, la gauche libérale s'était mise d'accord pour déposer des projets de réforme électorale à la province et à la commune. Trois projets avaient été déposés ; le premier relatif à l'électorat provincial et communal et établissant le suffrage universel et supprimant le vote plural ou plutôt, sans le supprimer entièrement, ne laissant subsister que le deuxième vote du père de famille en faisant disparaître les conditions de ceux que prévoit la loi électorale.

Le second projet appliquait la représentation propor-

1. Voir le n° du *Ralliement*, 2 janvier 1907.

tionnelle aux élections communales, ce qui pouvait se faire sans difficulté aucune puisque sur le terrain communal la question de circonscriptions électorales n'existait pas. Toutefois, le projet de la gauche apportait une modification aux formes extérieures du scrutin; la représentation proportionnelle étant appliquée, il convient pour assurer une plus exacte représentation des groupes électoraux de supprimer la division en deux séries qui existe actuellement: les conseillers municipaux seraient tous nommés en un seul tour de scrutin et seraient soumis à la réélection tous les quatre ans; auparavant, certaines sections de la commune avaient un conseil de représentants spéciaux qui étaient choisis par les habitants de ces hameaux: cette disposition n'avait plus aussi de raisons d'être et on en proposait la suppression.

Le troisième projet relatif à l'application de la R. P. aux élections provinciales, était de M. Van de Walle, député de Malines. Il s'inspirait de la même idée que nous avons signalée pour les élections législatives. Il donnait à la représentation cantonale une proportionnalité toujours plus rigoureuse, mais contrairement aux précédents, l'un de ses principaux avantages, c'était de garder intacte les circonscriptions électorales. De même que la loi permettait pour les élections législatives, aux candidats d'un même parti qui se présentent dans une même circonscription de former liste commune, on permettait à des candidats d'un même parti qui se présentaient dans diverses circonscriptions, de former un groupe plus étendu

et de déclarer qu'ils sont solidaires les uns des autres. Ainsi il y aura dans les cantons un grand nombre de voix qui auraient été perdues avec les anciennes circonscriptions et qui ne le seront plus avec ce système (1).

Il y a deux ans, M. Vandervelde déposait un projet de loi qui fut rapporté à la Chambre belge le 29 juillet 1909 et qui était relatif à la formation des listes des élections provinciales et communales. Elles tendait à établir le suffrage universel pure et simple et à supprimer le vote plural dans l'élection des conseillers supplémentaires, à appliquer le système de la R. P. et enfin à attribuer aux conseils communaux la nomination des bourgmestres. La section centrale de la Chambre se prononça contre la première et la troisième de ces propositions mais émit un avis favorable à la deuxième (2).

Tous ces projets qui sont à l'heure actuelle sur le chantier de la discussion, ne tarderont pas sans doute à trouver leur réalisation et à venir renforcer et étendre une réforme dont nous pouvons bien dire à la fin de cette première étude qu'elle a réalisé en Belgique un peu de la justice électorale et de l'émancipation politique des masses électorales.

1. Voir pour les détails, le *Bulletin analytique des principaux documents parlementaires étrangers*, p. 3, n° 1, p. 1907.

2. Voir *Bulletin analytique des documents parlementaires étrangers*, op. cit.

SECTION II

LA SUISSE

Si on a pu dire en parlant de la Belgique qu'elle était la terre d'élection de la proportionnelle, on peut dire de la Suisse qu'elle en est le berceau. Ce fut en effet un genevois, Ernest Naville qui fut le premier apôtre infatigable de la réforme et publia sur elle une suite ininterrompue d'ouvrages retentissants. De même le système suisse actuel, pris dans sa généralité : c'est-à-dire le système de la concurrence des listes est dû à deux genevois. Marini et Bellamy qui le proposèrent et qui fut par la suite discuté et modifié par l'association réformiste constituée à Genève en 1865, puis présenté au Grand Conseil de Genève qui ne l'accepta point.

Nous ne reviendrons pas sur le système de la concurrence des listes que nous avons exposé plus haut et dont nous verrons qu'il a été en Suisse le point de départ de toute une série de systèmes qui sont pratiqués à l'heure actuelle dans les élections du Grand Conseil, à Genève Schwytz, Zug, Soleure, Bâle-ville, Tessin et Neuchâtel ainsi que dans les élections du Conseil général de Berne et de certaines communes du canton de Fribourg.

§ I. — *La R. P. dans le Tessin*

Après vingt-cinq années de luttes ininterrompues, la première victoire du principe proportionnaliste en Suisse fut

obtenu dans le canton du Tessin en 1890. Cette innovation venait de l'injustice criante du scrutin majoritaire. Dans les élections de septembre de cette année les conservateurs avec 12.783 suffrages avaient obtenu 77 sièges au Conseil cantonal pendant que les libéraux avec 12.166 votants en obtenait seulement 35. Il en résulta un véritable bouleversement qui aboutit à la révision de la Constitution et on convoqua du même coup une Constituante qui fut élue avec le système de la R.-P. selon la loi du 5 décembre 1890 votée par le Grand Conseil de la République et du comité de Tessin ensuite. La loi divisait le canton en 17 collèges. Ceux de Lugano et Locarno devaient élire 9 députés ; ceux de Chiasso Mediso, Magliasino, 8 ; ceux de Cevio et de Castro, 7 ; ceux de Pregassona, Taverna Anniso, Nazzaro, Russo Intragana et Bellinzona, 6, ceux de Gimbiasco et de Faïdo, cinq et ceux de Osogna et d'Airolo, 4.

Voici les principales dispositions de cette loi :

Art. 3. — Chaque groupe d'électeurs cantonaux a le droit d'être représenté au Grand Conseil en remplissant les formalités de la présente loi. La représentation de chaque groupe est proportionnelle au nombre de voix recueillies dans le collège respectif de leur propre liste ainsi qu'il en est constaté au dépouillement du scrutin.

Art. 4. — Chaque groupe dresse sa liste de candidats. Pour être valable la liste doit être signée par 10 électeurs au moins et contenir au moins les noms de deux candidats. Le même électeur ne peut signer plus d'une liste de candidats.

Art. 5. — La liste ainsi signée doit être présentée au commissaire du district où est situé l'arrondissement dix jours au moins avant le jour où doit se faire l'élection. Le commissaire délivre une déclaration attestant le dépôt effectué.

Art. 6. — Un candidat ne peut être porté sur plus d'une liste. Si un candidat est porté sur plus d'une liste le commissaire l'invite immédiatement à opter pour l'une d'elles. A défaut d'option il décidera par un tirage au sort sur quelle liste doit être maintenu le candidat, en en donnant avis au moins à un signataire de la liste de chaque groupe intérieur afin qu'il puisse assister au tirage, s'il le juge à propos.

Art. 7. — Chaque groupe établit la dénomination de sa propre liste. La dénomination devient la propriété du groupe et nul autre n'a le droit d'en faire usage dans le même arrondissement aussi longtemps que le groupe n'a pas renoncé à cette dénonciation.

Celle-ci doit être indiquée en tête de la liste à déposer chez le commissaire conformément aux dispositions de l'article 5.

Art. 8. — Le commissaire pourvoit d'office à l'impression de toutes les listes déposées et transmet à chaque administration communale des arrondissements intéressés un nombre proportionné à celui des électeurs, d'étuis officiels de bulletins imprimés et de bulletins en blanc avec la dénomination du groupe imprimée. Une copie de chaque liste déposée sera par les soins des administrations communales publiée à la maison communale au plus tard la veille du scrutin.

Deux jours avant le scrutin l'administration communale fera remettre au domicile de chaque électeur une copie imprimée de

toutes les listes, un bulletin en blanc de chaque groupe et un étui officiel.

Art. 9. — Au vote, l'électeur peut faire usage tant du bulletin imprimé que du bulletin manuscrit. Le bulletin sera couleur blanche. La radiation d'un ou de plusieurs noms de candidats portés sur un bulletin imprimé n'est pas une cause de nullité.

Art. 10. — Chaque électeur peut voter pour tous les candidats de la liste d'un groupe ou seulement d'une partie d'entre eux. Nul ne peut voter pour des candidats de listes appartenant à des groupes différents. Les bulletins portant des noms de candidats de groupes différents ou de personnes dont la candidature n'a pas été portée conformément aux articles 4, 5, et 6 sont nuls (1).

De telles dispositions rendent le scrutin extrêmement simple. On doit compter combien de bulletins valables ont été déposés en faveur de chaque liste et combien de voix ont été recueillies par les candidats de chaque liste et puis envoyer le procès-verbal et sous pli les bulletins valables mais non contestés au président du district dans lequel le collège est situé. Le lendemain un conseil présidé par le président du tribunal en audience publique, dans le chef-lieu du district doit procéder à la constatation définitive des résultats, à la proclamation des élus en établissant la somme totale des voix attribuées à chaque liste et le quotient électoral,

1. Pour les détails de cette loi voir p. 163 et suiv., le rapport dressé par M. Ch. Benoist, devant la Chambre française en 1906. *Extrait de documents belges.*

sur le chiffre duquel est fixé le nombre de députés à attribuer à chaque liste. A tel fin l'article 18 dispose :

« Chaque groupe a droit à autant de députés que le quotient électoral est compris de fois dans le nombre de bulletins valables obtenus par lui. Si de ce calcul il reste des fractions, le député qui reste à élire est attribué au groupe auquel il reste la fraction la plus élevée, si cette fraction est supérieure à la moitié du groupe électoral. Dans le cas contraire, le député qui reste à élire est attribué au groupe qui a obtenu le plus grand nombre de bulletins valables ».

Comme on le voit il y a là une amalgame du système des plus grands restes avec minimum et du système des plus fortes listes.

Une fois établi le nombre des députés afférents à chaque liste, on compte les voix obtenues par chaque candidat et on proclame élu pour chaque groupe celui qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. Les non élus ont le droit de se substituer aux élus des groupes respectifs en cas de renoncement, démission ou mort de quelques-uns de ces derniers.

La Constituante élue avec cette loi, proposa l'extension de la réforme, au Conseil d'État, des conseils communaux et des juges. Approuvée par le peuple à une faible majorité dans un referendum, elle fut ratifiée par le Conseil fédéral le 17 avril 1891.

La loi électorale qui applique de telles dispositions pour les élections du Grand Conseil est de décembre 1891 mais a été remplacée par la loi du 2 décembre 1892 encore en

vigueur (1). En fait, cette loi est modelée sur la loi de 1890 pour l'élection de la Constituante mais il y a cependant quelque divergence qui méritent d'être relevées.

Dans la loi de 1890, l'électeur n'avait pas le droit de voter pour des candidats inscrits dans des listes différentes et cela sous peine d'annulation du bulletin. L'article 4 de la nouvelle loi concède une faculté qui a pour effet d'accorder une plus grande liberté l'électeur mais qui n'est pas exempte d'inconvénients et de contradictions.

Il était de plus défendu de donner plusieurs suffrages à un même candidat. Une autre innovation consiste dans la détermination du quotient obtenu en divisant la somme totale de voix obtenues par les diverses listes, pour le nombre des députés à élire *plus un*. Ces variantes que nous avons déjà rencontré ont été soutenus par le professeur Hagenback-Bischoff, de l'Université de Bâle et tendent à rendre plus facile la répartition des sièges dans les listes.

Cela revient, en effet, à abaisser artificiellement le quotient. Un exemple le fera mieux saisir.

Soit une circonscription où il a 5 députés à élire. Il y a 6.000 votes valablement exprimés. Le vrai quotient serait 1.200 ($6.000 : 5$) au lieu qu'avec ce système du plus 1 il est abaissé à 1.000 ($6.000 : 5 + 1$).

Ainsi, si dans cette circonscription 6.000 voix étaient réparties entre 3 listes de cette façon.

1. Voir les dispositions principales de cette loi dans l'*Annuaire de législation étrangère*, t. XXII, p. 640, 1892.

Liste A	2.300 voix
Liste B	2.100 —
Liste C	1.600 —

Avec le système du quotient simple il n'y aurait que 3 sièges d'assignés, parce que :

$$2.300 : 1.200 = 1 \quad 2.100 : 2.200 = 1 \quad 1.600 : 1.200 = 1$$

Au lieu qu'avec le quotient réduit à 1.000, cinq sièges sont immédiatement distribués sans avoir besoin d'opérations complémentaires : 2 à la liste A, 2 à la liste B, 1 à la liste C.

Avec ce système du plus 1 on n'arrive pas toujours cependant à distribuer tous les sièges de la liste ; pour pouvoir à ces cas, alors que la loi de 1890, assignait les sièges non distribués à la liste qui avait les restes les plus élevés (cependant non inférieure à la $1/2$ du quotient) la loi de 1892 dispose que ces mêmes sièges vacants vont aux groupes, séparément, qui ont obtenu au moins le quotient et le plus fort chiffre total de voix.

Un tel changement a une importance notable parce qu'il est en faveur de la majorité et par-dessus tout contre la minorité avec une altération du principe de la proportionnelle, altération qui peut être d'ailleurs justifiée par l'opportunité politique de ne pas favoriser la présentation de trop nombreuses listes.

En outre la loi de 1892 consacrait le principe qu'il n'existe pas de députés suppléants, parce qu'en cas de vacance d'un

siège, celui-ci serait occupé par le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix après celui qui sur sa liste a été élu.

Nous ne retrouverons pas ces principes nouveaux dans la loi du canton du Tessin du 22 mai 1891 pour les élections municipales, laquelle n'adopte pas la répartition du quotient plus 1 et attribue les sièges non répartis par le quotient aux restes les plus forts.

En 1895 la proportionnelle fut étendue aux élections des districts et des jurés cantonnaux et en 1898 à celle de la représentation des paroisses.

Dans le canton du Tessin la proportionnelle à en somme joué un rôle de pacification très net et a fini par s'imposer fortement malgré les attaques violentes du début.

§ 2. — *La R. P. dans le canton de Neuchâtel*

Après l'expérience du canton de Tessin, la R. P. eut une seconde application dans le canton de Neuchâtel. Elle y fut introduite par la loi du 28 octobre 1891 (1) pour les élections au Grand Conseil et avec la clause qu'on introduirait comme expérience pour une période de trois années. L'expérience ayant réussi d'une façon satisfaisante, la réforme devint définitive par la loi du 22 novembre 1894 entrée en vigueur le 1^{er} mai 1895 laquelle dans l'article 1^{er}

1. *Annuaire législative étrangère*, t. XXI, 1891, p. 749 et s.

la déclarait obligatoire pour l'élection des députés au Grand Conseil et applicable de toutes les élections et votations du canton.

Cette loi ne fut en réalité ni claire, ni simple.

Elle ne se compose pas moins de 80 articles et 10 chapitres. En ce qui concerne la formation des listes nous avons constaté que la loi du Tessin ne reconnaissait pas officiellement les partis, mais seulement des groupes recommandant une liste ; or, dans son article 61 la loi de Neuchâtel paraît reconnaître ces mêmes partis (1) :

« Les listes sont formées par les partis politiques ou groupes d'électeurs. Les partis ou groupes qui élaborent une liste, doivent, par une présentation écrite indiquer à la préfecture, cinq jours au moins avant celui de l'ouverture du scrutin, leurs candidats. Cette présentation doit être signée par deux électeurs au moins, au nom du parti ou du groupe. Il est interdit à chaque parti de porter en liste plus de candidats que le nombre de députés ou de suppléants à élire. Les candidats désignés en surplus à la fin de la liste, sont retranchés d'office par la Préfecture. Les partis ont la faculté d'élaborer des listes communes à condition de désigner distinctement les candidats de chaque parti et de ne pas dépasser le nombre des députés ni des suppléants à élire. Les partis peuvent se servir de leurs

1. Voir annexes : Rapport Ch. Benoist, *op. cit.*, p. 124.

couleurs combinées ou des couleurs cantonales pour leurs affiches et leurs bulletins contenant la liste commune. »

Le mode de votation est établi par les articles 43 et 44, mais il ne se recommande guère pour la pratique et la clarté : Reproduisons ces dispositions (1).

« L'électeur qui se présente pour voter doit exhiber sa carte civique. Le bureau après avoir vérifié sa qualité d'électeur, lui délivre une enveloppe timbrée et constate qu'il a voté... Après son admission au scrutin, l'électeur se retire dans le local ou le compartiment d'isolement aménagé pour le vote. Il écrit lui-même sur l'enveloppe qui lui a été délivrée, les noms des candidats de son choix et dans ce cas, l'enveloppe sert de bulletin de vote, où s'il préfère il peut insérer dans l'enveloppe un bulletin distinct imprimé ou manuscrit. L'enveloppe ne doit renfermer qu'un seul bulletin. L'électeur a le droit de modifier les listes imprimées à condition de porter tous les changements sur un seul bulletin et de ne placer dans l'enveloppe que ce bulletin modifié. »

L'électeur a encore le droit de voter pour une liste incomplète de candidats et d'attribuer collectivement à un parti ou groupe les suffrages non exprimés nominativement pour qu'ils augmentent à titre de *suffrages de liste* la part de représentation proportionnelle de ce parti. Dans ce cas la volonté de l'électeur doit se marquer par la men-

1. *Ibid.*, ci-dessus.

tion, écrite, ou imprimée, portée sur la liste incomplète après les noms des candidats que « Les suffrages non exprimés nominativement sont exprimés à la liste X »...

Ils dérivent de telles dispositions qu'au moment du scrutin, quand les bulletins et les enveloppes renferment écrits plus de noms qu'il n'y a de députés à élire, ceux-là ne sont pas comptés. Si, au contraire, est inscrit un nombre de candidats inférieur aux représentants à élire et s'il marque l'indication visée à l'article 44, les votes non donnés nominativement sont perdus.

Après avoir compté le nombre des bulletins valables, on établit le nombre des voix données nominativement à chacun des candidats, le nombre des suffrages de liste assignés aux partis selon la disposition des articles 44 et 52 et enfin le nombre des suffrages non attribués. On procède ensuite à la répartition des sièges et à la proclamation des élus.

Dans ces dispositions législatives, nous trouvons la trace évidente de la préoccupation qu'a eu le législateur d'éviter la formation d'un nombre excessif de listes et l'émiettement des partis. Non seulement, en fait, comme dans la loi du Tessin, les sièges non attribués dans la première répartition sont assignés à la liste qui a les résidus les plus forts ou bien à celle qui a le chiffre électoral le plus élevé. Mais encore d'après l'article 64 « aucun candidat n'est élu s'il n'a recueilli un nombre soit *quorum de suffrages* égal au 15 0/0 au moins des bulletins de votes

reconnus valables. Toute liste dont aucun des candidats n'atteindrait ce *quorum* est éliminé de la répartition. Les suffrages recueillis par cette liste sont réputés non exprimés et la répartition se fait entre les autres listes sans que le *quorum* fixé à l'alinéa précédent soit modifié ».

De tels expédients, le mot n'est pas trop fort, ont été vivement critiqués par M. Grey, aucun député, auteur de la loi sur la R. P. dans le canton de Genève. En fait, d'après cet auteur, il y a là une véritable violation du principe du quotient, parce que si les candidats à élire sont plusieurs, le *quorum* est plus élevé que le quotient et on a ainsi la flagrante contradiction d'un candidat et d'une liste qui ont atteint le quotient et sont exclus de la représentation avec la conséquence d'autant plus grave que les sièges non attribués vont aux listes qui ont eu le total des voix le plus élevé. Il est vrai que ces inconvénients sont atténués par l'étroitesse de la circonscription, mais néanmoins, ils existent et il faut pour le démontrer clairement un exemple concret.

Soit une circonscription appelée à élire huit représentants et soit 10.000 le nombre des suffrages valablement exprimés. Le quotient serait de 1.250 ($10.000 : 8$), alors que le *quorum* serait de 1.500 (15 0/0 de 10.000.)

Supposons que les 10.000 voix se répartissent ainsi :

Liste A.....	5.400 voix
— B.....	3.500 —
— C.....	1.400 —

Si l'opération s'effectue par le quotient on a :

Liste A.	4 sièges	reste : 100 voix
— B.	2 —	— 1000 —
— C.	1 —	— 150 —

Reste un siège non encore distribué qui revient à la liste B qui a le reste le plus fort.

Au lieu de cela avec la loi de Neuchâtel fondée sur le quorum, la liste C est exclue de la répartition parce que quoique surpassant de 150 voix le quotient, elle n'atteint pas néanmoins le quorum indispensable. Ainsi le premier siège restant va à la liste A qui a obtenu le plus grand nombre de voix bien qu'elle n'ait qu'un rendu inutilisable de 100 voix, et c'est seulement parce qu'il y a encore un deuxième siège disponible que celui-ci est donné à la liste B qui cependant a un reste décuple de la liste A. Ainsi comme résultat complet de l'élection, nous aurons cinq sièges donnés à la liste A, trois à la liste B et zéro à la liste C. Ce qui signifie que les électeurs qui ont voté pour la liste A ont un représentant pour 1.020 électeurs, alors que 1.400 électeurs de la liste C n'en ont aucun.

Cependant la loi de ce canton favorise d'une autre façon les groupes nombreux d'électeurs. Comme dans la loi du Tessin elle concède à l'électeur le droit de panacher et concède de plus à un candidat le droit de figurer sur plus d'une liste. Le candidat peut déclarer préventivement au bénéfice de quelle liste il entend que les suffrages seront comptés. L'option pour être valable doit être signée par

le candidat, présentée à la préfecture et publiée avant l'ouverture du scrutin. A défaut d'option, toutes les voix obtenues par ce candidat, sont attribuées à la liste qui parmi celles qui comprennent de tels candidats, a obtenu le chiffre électoral le plus élevé, en les calculant sans imputer les votes obtenus par chaque candidat compris dans une autre liste.

Il serait facile de montrer, comment, en fait de pareilles dispositions violent le principe de R P. Dans le cas d'un candidat porté sur plusieurs listes et qui n'a pas fait de déclaration il suffit de la légère supériorité numérique d'une liste pour que toutes les voix données à ce candidat viennent accroître grandement la supériorité numérique d'une liste contre l'équité et probablement contre la volonté de l'électeur.

Enfin, la loi de Neuchâtel, se préoccupe aussi de l'élection des députés suppléants et voici ce que dit à ce sujet l'article 59 :

Les collèges électoraux institués à teneur de la présente loi peuvent nommer des députés suppléants au grand conseil jusqu'à concurrence de la moitié du nombre des députés. Chaque collège a le droit de nommer au moins un suppléant.

Les candidats suppléants sont proclamés députés si le scrutin attribue à leur parti plus de sièges qu'il n'a présenté de candidats députés ou sont désignés en qualité de remplaçants éventuels à la suite des candidats députés

non élus pour les cas de vacance de sièges comme il est prévu aux articles 64 (chiffre 4) et 68.

L'élection des suppléants se fait par le même bulletin de vote que celle des députés mais elle forme une opération électorale distincte qui donne lieu à un dépouillement spécial dans lequel on considère le bulletin du double vote comme deux bulletins séparés. Au surplus, cette élection est soumise aux mêmes dispositions et formalités que l'élection des députés, spécialement pour la répartition des suppléants aux différents partis en cas de concurrence des listes.

Les mêmes critiques que nous avons faites au système belge à propos de l'élection des suppléants seraient à reprendre ici. Il y a là une complication évidemment inutile.

En somme, cette législation est si compliquée qu'il faut quatre à cinq jours pour arriver à la proclamation des résultats. Et quand aux expédients variés dont nous avons fait mention ils nous montrent qu'il faut s'en défier quelque peu et qu'à trop vouloir corriger les défauts inévitables de la R. P. on risque de tomber dans des dangers plus grands encore. Il faut avoir foi dans la force éducatrice de l'expérience, adopter autant que possible des systèmes simples quitte à les corriger ou à les compléter au fur et à mesure que le corps électoral découvre ses défauts et auxquels du reste il remédie souvent par des artifices, que par la suite le législateur peut entériner et codifier.

§ 3. — *La R. P. dans le canton de Genève.*

Dans ce canton, la réforme, venue plus tard que dans les deux canton précédents, avait eu une préparation plus longue, une propagande plus intensive. Elle avait été portée à la Constituante en 1842 par le député Hoffmann dans le but d'assurer une représentation aux minorités. Et c'est parce que le régime majoritaire faisant sentir dans le canton de Genève son influence néfaste, que fut d'autant plus vite et plus efficace, l'application qui devait en être faite par la suite. A Genève, quand fut publié en 1846 l'écrit de Victor Considérant. « De la sincérité du gouvernement représentatif ou exposition de l'élection veridique » il y eut un mouvement d'idées qui aboutit en 1865 à la fondation de l'association réformiste qui, pendant de longues années, sous la savante et énergique direction de Naville, devait tenir la direction du mouvement proportionnaliste en Europe.

Ce fut seulement en 1892 que fut approuvé par le Grand Conseil la loi constitutionnelle qui introduisait le principe proportionnaliste dans l'élection des membres du Grand Conseil du canton. Cette loi fut approuvée par referendum le 7 août 1892, et finalement le 7 septembre de cette même année le Grand Conseil votait la loi électorale organique de la R. P.

Cette loi, composée de 24 articles seulement et d'un

exposé simple et clair, était bien le fruit d'une élaboration consciencieuse, patiente et profonde.

L'article 2 établit (1) :

« Les listes sont formées par les partis politiques ou groupes d'électeurs. Les partis ou groupes qui présentent une liste à l'élection doivent la déposer à la chancellerie d'État au moins cinq jours avant la votation, revêtue au minimum de 20 signatures de citoyens ayant le droit de vote. Le même électeur ne peut donner sa signature à plus d'une liste candidate. Dans le cas où des listes porteraient des dénominations identiques, la chancellerie incitera les groupes à établir les distinctions nécessaires à défaut de quoi les listes ayant la même dénomination seront distinguées par un n° d'ordre. »

Notons en passant que cette disposition est aussi peu logique que celle de l'article 7 de la loi du Tessin, laquelle interdit à un groupe de donner à une liste une dénomination déjà choisie par une autre de telle sorte qu'il suffirait par exemple que 10 électeurs présentent une liste, fût elle fictive, en la dénommant radicale ou socialiste, pour qu'aucune autre liste ne puisse prendre une de ces deux épithètes.

L'électeur dispose d'autant de voix qu'il a de candidats à élire. Il a le droit d'écrire lui-même sa liste, de modifier la liste imprimée et de voter pour une liste incomplète de candidat

1. Voir annexes rapport Ch. Benoist *op. cit.*, p. 160.

Quand l'électeur a indiqué sa propre volonté de voter pour une liste de groupe officiellement présenté ou considéré comme voix donnée à la liste que l'électeur a choisi, mais à titre seulement de voix de liste, aux effets du calcul de la R. P.

1° Les noms rayés et non remplacés;

2° Les suffrages non exprimés;

3° Les suffrages donnés à des candidats non inscrits sur les listes officiellement reconnues (art. 6).

Si le bulletin de vote ne mentionne aucune des listes de groupe régulièrement déposées on ne tient pas compte de ces suffrages (art. 7).

Les votes donnés à des candidats communs à plusieurs listes ne comptent que comme suffrages individuels lorsqu'ils figurent ailleurs que sur les listes où ces candidats ont été officiellement portés (art. 8).

Cette question de candidats communs, trouva dans cette législation une solution plus équitable et plus rationnelle que dans celle de Neuchâtel. En effet, si le candidat A figure dans deux listes, par exemple dans la liste libérale et la liste radical, il est clair que selon le principe du double vote simultané, l'électeur qui vote pour A en même temps que tous les autres candidats de la liste libérale à l'intention d'exprimer un vote personnel pour A est un vote pour la liste libérale et aussi, que l'électeur qui a voté pour A et la liste radicale, a voulu donner un vote à la liste radicale. Au lieu de cela, si le nom de A est porté par un électeur dans la liste socialiste, il est bien évident que l'électeur à

voulu émettre un vote personnel en faveur de A mais qu'il n'a pas voulu voter pour la liste libérale ou radicale. « Quand un bulletin contient plusieurs votes donnés à un même candidat, ces suffrages ne sont comptés à ce candidat que pour un seul. Les autres figurent comme suffrages non exprimés (art. 8, al. 2).

Avec de telles dispositions on exclut le vote cumulatif et le dispositif que les votes répétés sont réputés nuls, empêche aussi que les candidats ne fassent trop souvent voter seulement pour eux, au détriment des camarades de la liste.

Les opérations de répartition et de proclamation sont confiées à un bureau central résidant à Genève nommé par le Conseil d'État et composé de membres choisis par les divers groupes politiques. Ses attributions sont déterminées par les articles 14 et 15 de la loi.

« Le bureau commence par constater dans un tableau de la votation le nombre total des suffrages que chaque liste a obtenues dans le collège ; ce nombre total forme le chiffre électoral de la liste. Les listes sont établies dans l'ordre de leur chiffre électoral et dans chaque liste les candidats doivent être inscrits d'après le rang que leur donne le total des suffrages individuels qu'ils ont obtenus.

« Aucun candidat n'est élu, s'il n'a réuni un nombre, soit quorum de suffrages, égal à 10 0/0 au moins des bulletins de vote reconnus valables. Toute liste dont aucun des

candidats n'atteindrait ce quorum est éliminée de la répartition.

» Les suffrages recueillis par cette liste sont réputés non exprimés et la répartition se fait après entre les autres listes sans que le quorum fixé à l'alinéa précédent soit modifié. Le chiffre total des suffrages valablement exprimés divisé par le nombre des députés à élire constitue le quotient électoral.

» Le chiffre électoral de chaque liste est ensuite donné par le quotient ci-dessus, ce qui donne le nombre des députés à attribuer à la liste. Si le calcul des répartitions donne des fractions, les députés restés à élire sont attribués aux fractions les plus fortes.

» Le bureau procède à la proclamation des députés en proclamant élus pour chacun des groupes, jusqu'à concurrence du nombre de sièges attribués par la répartition, les candidats non déjà élus qui ont le plus grand nombre de voix dans la liste. Dans le cas où il y aurait égalité de suffrages entre plusieurs candidats d'une même liste, le citoyen le plus âgé sera déclaré élu.....

» Si une liste obtient plus de représentants qu'elle n'a présenté de candidats, le nombre de sièges restant à pourvoir sera distribué entre les autres listes. On procédera à cet effet à une nouvelle répartition proportionnelle. »

Quant aux suppléants, la loi genevoise recourt à une disposition intermédiaire parce que pendant que dans le premier mois qui suit l'élection, si, pour quelque cause que

ce soit, il advient une vacation de sièges, ceux-ci sont assignés aux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix après le dernier élu dans les élections générales. Toutefois, si le nombre des sièges à pourvoir dans un même collège dépasse cinq, le Conseil d'État fait procéder à une élection complémentaire.

L'acceptation de la réforme dans le canton de Genève est principalement dû à la situation des partis politiques. Les démocrates ne pouvaient supporter sur leurs listes l'inscription de catholiques et cependant ils ne pouvaient garder la majorité sans leur coopération. Le parti socialiste désirait être séparé des radicaux, parti gouvernemental, dont les membres souffrant d'une grande impopularité regardaient la représentation proportionnelle comme un moyen de sauvegarder leurs positions. De plus, le parti catholique demandait à être représenté dans ses extrêmes.

Depuis l'adoption de cette loi, les partis radicaux et démocrates ont vu leur nombre réduit par suite du morcellement des listes. De même toutes les lois votées depuis sont le résultat de compromis entre les diverses fractions du Corps législatif. Ce système contribue à l'augmentation des partis extrêmes et à la suppression des éléments modérés.

Voici un résultat tout au moins surprenant quand on pense qu'en Belgique, les partisans ou adversaires de la réforme prétendaient que les partis modérés sont favorisés par la R. P. et le seraient particulièrement en France si

la réforme y était appliquée. Un enseignement est à retenir de ces contradictions qui, du reste, viennent surtout des divergences de système : c'est qu'avant une application déjà longue, les résultats sont difficiles à prévoir et qu'ils varient non seulement avec ces systèmes, mais encore avec les situations politiques et les mœurs divergentes des pays où la réforme est appliquée.

§ 5. — *La R. P. dans le canton de Zug*

La Constitution du 31 juin 1894 introduisit la R. P. dans le canton de Zug. Elle a une large application parce qu'elle est obligatoire pour l'élection du Grand Conseil, pour celle du Conseil d'État et des Juges, et peut être aussi appliquée à l'élection des Conseils communaux à la suite de la demande d'une dizaine d'électeurs.

Le système adopté est celui de la concurrence des listes, mais combiné avec le vote cumulatif, que le professeur Frey avait propagé à la Conférence internationale d'Anvers, dans sa séance du 9 août 1885 (1). Avec un tel système, on laisse à l'électeur la faculté de donner deux ou plusieurs de ses votes dont il dispose à un même candidat et aussi en même temps il ne peut faire perdre aucune des voix de la liste qu'il favorise et donne la préférence aux candidats dont il a particulièrement à cœur la réussite.

1. Conférence internationale pour la représentation proportionnelle. *Représentation proportionnelle*, revue mensuelle, 1895.

La loi de Zug qui est assez compliquée et qui adopte un bulletin dont on peut dire qu'il est difficile d'imaginer quelque chose de plus compliqué, contient une disposition particulière par laquelle quand un électeur a voté pour un nombre de candidats inférieur à celui des représentants à élire, sa liste est officiellement complétée par le bureau qui répartit les votes non exprimés sur les candidats indiqués dans le bulletin de haut en bas et de gauche à droite.

Après avoir fait parmi les listes la répartition suivant le quotient, les sièges qui restent à attribuer sont assignés suivant un système qui est la combinaison de celui de Genève, qui les assigne aux listes qui ont les résidus les plus forts, et celui du Tessin qui les assigne aux plus fortes listes. Voici en effet ce que dit l'article 17 :

« Quand le nombre des représentants assignés à la liste n'atteint pas le nombre total des représentants à élire, le premier siège vacant est attribué à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de votants, à condition que ce nombre atteigne la *majorité absolue*; s'il reste d'autres sièges vacants, ils sont répartis entre les listes qui ont les résidus les plus forts. S'il n'y a aucune liste qui ait atteint la majorité absolue, tous les sièges sont attribués aux résidus les plus élevés. »

Cette loi avait soulevé de vives critiques en raison de sa complexité, de l'interprétation différente de ses diverses modalités et du peu de zèle apporté par les votants, d'où un grand nombre de bulletins nuls. La loi du 21 décembre

1896 a quelque peu modifié cet état de choses et simplifié les devoirs de l'électeur tout en lui donnant plus de liberté. Ainsi modifiée la loi a bien rendu, les électeurs s'y sont bien accoutumés et « chaque parti a ainsi obtenu son exacte représentation et la prédominance d'un parti sur l'autre est ainsi rendu impossible » (1).

§ 6. — *La R. P. dans le canton de Fribourg.*

Dans le canton de Fribourg, la loi du 19 mai 1894 applique le système seulement aux élections communales et facultativement parce qu'elle ne peut être adoptée que dans les communes où un certain nombre d'électeurs en ont fait la demande. Ce nombre limité requis par la loi varie, selon la population de la commune, de 5 à 25 électeurs ; et en pratique, il est donc assez facile d'étendre la R. P. au nombre de communes.

Le système est fondé sur la concurrence des listes et sur le double vote simultané afin que l'électeur votant pour un candidat vote aussi pour la liste à laquelle ce candidat appartient (art. 55). Le quotient électoral s'obtient en divisant les suffrages des diverses listes par le nombre des conseillers communaux à élire. Aucune liste ne peut participer à la répartition des sièges si son chiffre électoral

1. Nous donnons ici l'opinion du diplomate anglais Hicks Beach (*Reports from his Majesty representatives respecting to the principle of R. P.* London, 1907).

n'atteint pas le quotient (art. 60). Les sièges qui restent à attribuer sont, d'après le système genevois, attribués à la liste qui a les résidus les plus élevés.

L'article 63 règle aussi clairement la question des députés suppléants.

« Les candidats non élus de chacune des listes sont mentionnés dans le procès-verbal, dans l'ordre des votes dépouillés, afin de servir au cas de substitution. En cas de vacances par décès, démission ou autre cause, est proclamé élu le premier candidat non élu de la liste à laquelle appartient celui qu'il s'agit de substituer et ainsi de suite suivant l'ordre des voix recueillies. Si la liste est épuisée on procède à une élection partielle et l'élection a lieu à la majorité absolue.

§ 7. — *La R. P. dans le canton de Soleure.*

Elle a été introduite dans ce canton par la loi du 30 novembre 1894. Elle est obligatoire pour l'élection du conseil cantonal et des conseils communaux qui se composent au moins de 7 membres, facultative pour les autres.

Elles s'inspire des autres lois suisses déjà examinées ; notons cependant que le quotient est obtenu suivant le système d'Hagenback-Bischoff (quotient $\div 1$) (article 15). D'où la conséquence que si la répartition faite sur la base du quotient obtenu, donne un nombre de représentants

supérieur à celui fixé, on enlève un représentant à la liste qui a eu le plus petit nombre de voix (art. 18).

Si au lieu de cela, après la première répartition, il reste encore des sièges à assigner, ils sont donnés à la liste qui a donné le plus grand nombre de suffrages, d'une façon analogue à celle que nous avons examinée à propos du Tessin,

On se plaint encore dans ce canton de formalités officielles trop excessives, de la lenteur des opérations électorales, mais les élections de 1900 et suivantes ont montré qu'au point de vue des mœurs électorales, il y avait une très notable amélioration.

§ 8. — *La R. P. dans les autres parties de la Suisse.*

Dans le canton de Berne, la R. P. repoussée pour les élections au Grand conseil a été introduite par la loi du 16 décembre 1894 dans les élections communales de la ville de Berne. Le système bernois ne diffère pas beaucoup des autres. L'électeur possède très largement la faculté du panachage. Le quotient est établi d'après le système du + 1 comme dans le canton de Soleure.

M. Baudelier (1), un bernois, autorisé dans la matière dit que le système a prouvé sa haute valeur. Chaque parti

1. Voir Reports from his Majesty representatives, *op. cit.* Heck Beact, p. 59.

obtient une représentation égale à sa propre force et les querelles d'autrefois dans les élections ont disparu. Seuls, les anciens partis majoritaires sont mécontents et ce sont eux qui ont empêché l'extension de la réforme aux élections cantonales.

Dans le canton de Bâle-ville, après avoir été repoussée en 1890 et en 1900, la R. P. est introduite enfin par une loi de juin 1905 pour les élections au Grand Conseil. Le diplomate anglais Hicks-Beach dans son « Report » écrit au sujet des résultats obtenus :

« Les résultats furent grandement satisfaisants. Non
« seulement les divers partis obtinrent une représentation
« exactement adéquate à leur force, mais encore, dans
« chaque parti, furent élus des hommes de confiance. Les
« partis qui, avec l'ancien système majoritaire, avaient une
« représentation excessive subirent naturellement de fortes
« pertes, mais durent néanmoins reconnaître l'esprit de jus-
« tice du système. »

Voici donc, à l'heure actuelle, quels sont les cantons suisses où fonctionne la R. P. De nombreux efforts ont été faits pour l'introduire dans ceux de Saint-Gall, Lucerne; mais jusqu'ici, pas de résultats tangibles.

§ 9. — *Coup d'œil d'ensemble.*

Comme en Belgique, de nombreux arguments ont été dirigés ici contre la R. P. et parmi les détracteurs les plus acharnés nous devons citer MM. Fazy, conseiller d'État,

Seigneux, publiciste à *la Suisse* et Combothecra, avocat. Leurs objections ont été réfutées avec vigueur par M. Frey, ancien député et rapporteur de la loi à Genève (1). A ce propos, signalons émanant de ce dernier une proposition relative au quotient. Pour éviter l'émiettement des partis et éloigner les petits groupes de la représentation nationale, il proposa d'exiger pour qu'une liste de candidats soit déposée à la chancellerie, qu'elle soit revêtue de 100 signatures au lieu de 25 (canton de Genève).

Quant aux autres réformes demandées, nous les rénumérons brièvement :

1° Autorisation de pouvoir donner deux suffrages au même candidat pour éviter l'embrigadement ;

2° Faire la R. P. par le commun diviseur qui donne d'emblée le nombre *exact* de sièges à pourvoir.

Malgré ces imperfections auxquelles on essaie ainsi de remédier, la réforme est bien accueillie presque partout. Et ce ne sont pas seulement les légistes ou les parlementaires qui la couvrent de leur approbation. La démocratie suisse, par la voie du *referendum* l'a nettement approuvée à plusieurs reprises. Depuis que la R. P. est établie en Suisse, pas une fois le peuple n'a demandé son abrogation là où elle existait, mais au contraire a demandé son extension à l'élection des assemblées fédérales. Alors que ces mêmes assemblées fédérales n'avaient donné depuis 1880 jusqu'en 1900 des minorités dérisoires, en 1900, l'idée a recueilli

1. Voir la R. P. et le Quorum par A. Frey, 1900, Genève, Lib. Georg.

170.000 suffrages contre 24.000, et la propagande continue énergiquement pour vaincre les dernières résistances qui s'opposent encore par de rares referendums négatifs à l'extension de la réforme (1).

Dernièrement, en France, le 11 novembre 1911, M. Buisson, président du groupe parlementaire français de la réforme, donnait à la commission le résultat de ses investigations dans le canton de Genève et faisait l'importante constatation que peu à peu malgré la tendance à la dissémination des partis, les partis hybrides avaient peu à peu disparu et que les panachages abondants au début étaient devenus l'exception. Il concluait en disant que la R. P. s'introduisait facilement dans les habitudes de la démocratie et qu'elle agissait comme une force d'organisation et de libre discipline.

1. Signalons à ce propos un message du Conseil fédéral du 25 février 1910 adressé à l'assemblée suisse et proposant d'écarter une proposition du Conseil national, formulé le 28 octobre 1909 (rejeté par 100 voix contre 45) et demandant au peuple de rejeter ce projet tendant à introduire la R. P. dans le Conseil national.

SECTION III

LE DANEMARK

A vrai dire, la proportionnelle n'est pas encore appliquée d'une façon très large du Danemark. Si néanmoins nous avons compris ce pays dans notre premier chapitre, c'est à cause de ses attaches anciennes et profondes avec la réforme. En effet, il fut le premier à l'appliquer sous la forme du quotient électoral, vers 1855. Ce système que nous avons exposé plus haut sous le nom de système de Hare et d'Andræa été adopté par les Chambres sans délibération préalable, et constitue ainsi un contraste remarquable avec la façon plutôt animée et passionnée qui avait accueilli les divers projets devant d'autres Parlements étrangers.

Il doit son origine à la promulgation par le roi Frédéric VII le 28 octobre 1855 d'une loi électorale provisoire basée sur une résolution votée précédemment par le Parlement danois. Cette loi embrasse le royaume tout entier et abroge la façon dont s'effectuait alors la représentation nationale. Le pays devait être représenté par une seule Chambre composée de députés pour le Danemark proprement dit, le duché de Schlewig, Holstein et Luxembourg et les articles 22 et 25 de la loi préoyaient le mécanisme de la réforme. Ces articles différaient mais légèrement des articles 81 à 84 de la loi du 12 juillet 1867

qui gouverne toujours les élections des membres du Lands-thing ; furent incorporés ensuite par la suite dans la loi du 7 février 1901 (art. 16). Ces articles étaient l'œuvre de M. Andræ, ministre des Finances.

Le système du quotient électoral n'avait cependant pas été rendu populaire par Hare qui, sans doute, n'avait aucune connaissance de la découverte d'Andræ. Il fut introduit par la loi de 1855, fréquemment appliqué depuis, survécut à l'impopulaire Constitution de 1855 abolie en 1863, et fut introduit dans la nouvelle constitution de cette année. Trois ans plus tard, après la guerre de 1864 où le Danemark perdit ses duchés, il fut réintroduit dans la nouvelle Constitution de 1866 (art. 40). Cet article ne formulait qu'un principe. C'est seulement à la loi du 12 juillet 1867 que les règles actuellement en vigueur doivent leur origine.

Trois méthodes ou système de R. P., sont à l'heure actuelle en vigueur au Danemark : les systèmes d'Hare, d'Andræ et d'Hondt.

Quant aux Chambres, elles se divisent en Folksting (Chambre haute) et Landsting (Chambre basse). L'ensemble est le Riksdag.

Dans le Folksting, l'élection des membres se fait au scrutin direct et unominal avec suffrage universel et vote secret. Dans la Landsting, au contraire, l'élection se fait à la proportionnelle. De nombreux efforts ont été faits pour étendre cette dernière au Folksting, mais jusqu'à

présent sans succès (1). Dans toutes les *communes* du royaume, l'élection à la majorité est encore la règle. Cependant, dans ce dernier sens, de nombreuses proportions furent faites avec plus ou moins de succès depuis 1879 pour introduire la R. P. C'est seulement le 20 avril 1908 qu'une loi vient en régir l'application à la ville de Copenhague. Depuis, une véritable fureur en faveur de la réforme sévit et c'est à toutes sortes d'élections qu'on l'a appliquée dans ces dernières années : conseils de congrégations, conseils de gardiens, commerciaux, scolaires, universitaires, etc.

§ 1. — *Fonctionnement de la R. P. au Danemark*

Nous ne reviendrons pas longuement sur les systèmes d'Hare, d'Andrœ ou d'Hondt exposés dans notre première partie.

Nous avons vu que dans la méthode d'Andrœ, les nombres des votants sont ajoutés ensemble et que cette somme est divisée par le nombre de représentants à élire.

Dans la méthode d'Hare, le quotient ou diviseur proportionnel s'obtient en faisant également la somme des votants obtenus puis en la divisant par le nombre des représentants à élire plus un.

Quant à l'attribution des sièges restants, la méthode est la même dans les deux cas : ils vont aux plus grands restes ou aux plus fortes fractions.

1. Signalons entre autres la proposition de M. Tauler, 1890.

Il est difficile pour le législateur de distinguer entre les mérites de ces divers systèmes. M. Fred. Bajer, un des premiers membres du Parlement danois, président de la Ligue internationale de la Paix qui a consacré beaucoup d'études à ce sujet, est un chaud partisan de la méthode d'Hondt qui suppléera, d'après lui, à celle un peu vieillotte maintenant d'Hare. Il préconise même la méthode d'Hagenback-Bischoff, abrégé, dit-il, du système d'Hondt (1).

Examinons maintenant d'un peu près le fonctionnement du système, au Landsting par exemple :

Le Landsting est composé de 66 membres dont 12 sont nommés à vie par le roi et le reste (54) élus pour 8 ans ; 7 représentent la ville de Copenhague, 45 les autres districts (villes et campagnes) et pour les îles de Borholm et Faroë. Le renouvellement a lieu par moitié tous les quatre ans.

Le paragraphe 49 de la loi du 7 février 1901 divise le Danemark en 12 districts électoraux ayant chacun un nombre déterminé de représentantes. Ces districts sont divisés en paroisses. Dans chaque district deux sortes d'électeurs :

1° Les électeurs du premier degré, deux espèces :

a) *Les électeurs primaires simples (Folk-electeurs) ;*

b) *Les électeurs primaires censitaires :*

2° Les électeurs du deuxième degré, trois sortes :

a) *Ceux élus par les électeurs primaires simples ;*

1. *Reports from his Majesty representatives, op. cit.*, p. 16 et suiv.

- b) *Ceux élus par les électeurs primaires censitaires ;*
- c) *Ceux élus directement par un cens élevé.*

Les électeurs du deuxième degré des deux premières catégories élisent les électeurs du premier degré à la majorité relative. Donc jusqu'à ce moment, pas de proportionnelle. Celle-ci entre seulement en jeu dans la dernière phase de l'élection.

Les électeurs du deuxième degré se réunissent au chef-lieu de la circonscription en assemblée publique présidée par un délégué royal. On procède au vote sans discussion. Les électeurs reçoivent du président un bulletin divisé en autant de cases qu'il y a de membres à élire au Landsting. Chaque électeur écrit dans son bulletin les noms des candidats de son choix : il ne peut inscrire qu'un nom seulement. Le nombre des bulletins remis au président est divisé par le nombre des membres à élire et on a le quotient qui sert de base à l'élection : chaque candidat qui l'aura atteint sera proclamé élu.

Les bulletins sont mis dans l'urne un à un par le président qui lit à haute voix le premier qui est inscrit : le nom est enregistré par deux membres du bureau composé de conseillers communaux ou provinciaux. Quand un candidat se trouve ainsi avoir recueilli un nombre de voix égal au quotient électoral, il est proclamé élu et pour le moment, les bulletins déjà examinés ne sont pas autrement calculés. On continue donc le dépouillement des bulletins contenus dans l'urne. Si le nom du premier élu ressort, il n'en est tenu aucun compte et on considère le deuxième comme

s'il était le premier de la liste. Le candidat qui dans la suite se trouve avoir un nombre de voix égal au quotient se trouve à son tour élu et l'on continue le dépouillement, suivant le même procédé jusqu'à ce qu'il ne reste plus rien dans l'urne.

Si l'application d'une telle méthode n'a donné lieu à aucune élection, ou si le nombre des élus proclamés n'est pas égal à celui des représentants à élire on proclame élus ceux qui ont récolté le plus grand nombre de voix pourvu que ce reste soit supérieur à la moitié du quotient.

Si l'on ne remplissait pas une pareille condition, l'élection pourrait être faite à la simple majorité après un nouveau dépouillement des bulletins. En cas d'égalité le sort déciderait.

Personne ne peut nier que ce système ne soit assez compliqué et d'autre part, le fait qu'il est appliqué aux électeurs du deuxième degré de nombre limité et de niveau supérieur à la moyenne, enlève à l'expérience une grande partie de sa valeur probante.

A l'inverse, il faut mentionner que cette méthode s'est maintenu, inaltéré pendant un nombre respectable d'années, en concurrence avec des méthodes plus simples, tant est puissante la force de l'habitude et de l'expérience acquises.

§ 2. — *Résultats de la R. P. en Danemark*

Du reste cette querelle de système n'a pas un intérêt palpitant. L'essentiel, c'est de constater que le principe de

la R. P. est bien passé dans les mœurs du pays qu'elle s'y est parfaitement adaptée et que tous les partis s'en déclarent satisfaits. De plus, la récente expérience qui en a été faite à Copenhague sur le terrain municipal, et avec le *suffrage universel*, a donné de tels résultats qu'il n'est plus permis de douter maintenant de sa popularité dans les masses électorales même. M. Varenne, ancien député français et rapporteur éminent et autorisé de la réforme en France, a rapporté à ce sujet d'un voyage d'études au Danemark, les observations les plus décisives, et les plus concluantes. D'un article adressé et paru sous sa signature dans *le Temps* du 18 septembre 1910, il résulte que cette application basée sur le système d'Hondt, sans panachage, a donné les meilleurs résultats au point de vue de la facilité du dépouillement et de la représentation exacte des partis. Signalons en terminant que dans cette dernière expérimentation législatives deux corollaires ont contribué puissamment à assurer à la réforme son plein effet, le vote secret avec isoloirs et la représentation des femmes. C'est ainsi à l'heure actuelle, la formule intégrale du vrai suffrage universel, qui se trouve réalisé.

CHAPITRE II

PAYS OU EXISTENT DES APPLICATIONS PARTIELLES DE R. P.

SECTION I

L'ALLEMAGNE

L'Allemagne est entrée un peu lentement et tardivement dans le mouvement proportionnaliste. Mais à partir de 1893 comme le constate Benatzik, il s'est rapidement diffusé dans l'Allemagne du Sud et particulièrement dans le Grand-Duché de Bade et le royaume de Wurtemberg. Les conquêtes obtenues accusent un progrès constant.

§ 1. — *Duché de Wurtemberg*

L'initiative la plus notable fut prise en 1897 par le gouvernement de Wurtemberg lequel, le 29 juin 1897, présentait un projet de loi de révision constitutionnelle dans lequel l'élection de 21 députés de la Chambre-Basse était faites avec le système d'Hondt (1). Ce projet fut repoussés.

1. Thèse Saripolos, *la R. P. et la démocratie*, 1899. — Bonnefoy, *la R. P. 1902* et surtout Fontaine, *la R. P. en Wurtemberg*, 1909.

Mais, neuf ans après, c'était le triomphe avec la loi du 16 juillet 1906 (4). Elle contient des dispositions pour appliquer la R. P. dans les élections des 6 députés de la ville de Stuttgart. Les principales modalités sont les suivantes : La liste des candidats doit être présentée au moins douze jours avant le jour de l'élection et signée d'au moins 20 électeurs. On indique dans la liste des candidats, le groupe électoral d'où il provient avec la désignation du parti politique auquel le groupe appartient ou de l'accompagner d'une indication spéciale et distincte. L'indication choisie ne doit *contenir rien de contraire aux dispositions de la loi pénale ou d'offensant à la morale publique* (art. 18). Les listes ne peuvent être composées de plus de 6 noms pour les places effectives ; on peut ajouter cependant des candidats députés suppléants, pas plus de 3.

Les candidats peuvent être disposés dans l'ordre qu'il plaît aux signataires. Pas plus tard que le sixième jour avant l'élection, les signataires de deux ou plusieurs listes peuvent déclarer vouloir *cumuler* comme s'ils formaient une seule liste. Au moins trois jours avant l'élection l'office électoral central rend les listes déjà présentées avec les indications qui les distinguent. Le panachage est admis ainsi que le vote cumulatif parce que l'article 31 dispose que les électeurs peuvent inscrire, à leur place, les noms des candidats de n'importe quelle liste. Sur chaque bulletin peut être inscrit le nom de 6 candidats. L'électeur peut

1. *Annuaire de législation étrangère*, 1906 p. 190 et suiv.

aussi, dans les limites du nombre total de votes dont il peut disposer, assigner au maximum 3 voix au candidat de son choix, en répétant plusieurs fois, mais pas plus de 3, le nom dans le bulletin ou en indiquant le nombre de votes qu'il entend donner à ce candidat ».

Quant aux opérations du dépouillement ou du scrutin, elles sont assez simples. La commission électorale centrale, au bas des procès-verbaux des diverses sections électorales, constate le nombre des voix obtenues dans la circonscription entière de chaque candidat et puis, additionnant le nombre des voix obtenues séparément par les candidats appartenant à une même liste. Les sièges sont ensuite répartis entre la liste (art. 34) proportionnellement au total des voix réparties dans chaque liste suivant le système d'Hondt.

Pour cette répartition des sièges, les listes combinées sont considérées comme une liste unique dans ce sens qu'on tient compte en premier lieu du total complet des voix recueillies par tous les candidats inscrits sur les listes combinées comme s'ils étaient inscrits sur une liste unique. Une fois fixé, le nombre des sièges à attribuer collectivement avec 2 ou plusieurs listes combinées, on procède ensuite, à la répartition des sièges entre les listes seules selon le nombre de voix recueillies par chacune d'elles. Quand une liste contient un nombre de noms inférieur à celui des sièges qui lui reviennent, les sièges excédant seront assignés aux quotients les plus élevés des listes combinées avec elles.

Dans l'intérieur de chaque liste et limitativement aux sièges attribués, sont ensuite proclamés élus les candidats qui ont le plus grand nombre de voix : c'est *l'ordre de la liste* qui prévaut.

On pourvoit aux vacances dans le courant de la législature avec les candidats qui, dans la même liste à laquelle appartient le député à remplacer, viennent les premiers par le nombre des voix ou quand elle est épuisée en faisant entrer en jeu la combinaison des listes apparentées ; mais en aucun cas il n'est procédé à une élection supplétive.

Ces dispositions concernant la ville de Stuttgart sont, d'après l'article 43 de la loi, étendues aux élections des députés des deux circonscriptions rurales de Necker qui élit 9 députés et de la Jugst (comprenant les districts de la Forêt-Noire et du Danube) qui élit 8 députés.

Ainsi 23 membres du Landstah de Wurtemberg sont élus avec le scrutin proportionnel : les autres députés des grands bailliages (Oberamtsbezirk) et des villes de Tubingen Ludwigsburg, Elswasigen, Ulm, Heilbraun et Reutlingen sont élus au scrutin uninominal selon les dispositions de l'article 133 de la constitution modifié par la loi du 16 juillet 1906 (1).

Étant donné qu'il y a 63 districts de bailliages, c'est-à-dire 69 députés élus au scrutin uninominal les trois quarts

1. *Annexes de législations étrangères*. Daresté, *les Constitutions modernes*, 3^e éd., Paris 1910. p. 274.

de l'assemblée sont élus au scrutin uninominal contre un quart élu avec la R. P.

Cette loi a emprunté comme on peut le voir aux systèmes belge et suisse et peut-être plus encore à ce dernier.

La disposition des listes combinées permet à un parti sans être endommagé d'une fraction excessive de se fondre avec diverses tendances en donnant ainsi plus de liberté au corps électoral. Il semble d'ailleurs que toutes ces combinaisons entre listes ou apparentements soient inéluctables et constituent comme une soupape de sûreté de la proportionnelle. Certes elles constituent des brèches sérieuses aux principes de la R. P, Mais avant longtemps encore, il faudra s'en accommoder. En attendant, elles ne tendent rien moins qu'à reconstituer sous formes de « blocs » de droite ou de gauche les anciennes alliances du scrutin majoritaire. Ce sont là des hérédités acquises par le corps électoral et dont on ne peut prévoir la disparition en l'état actuel de la politique.

En somme, dans son entier, l'innovation est ingénieuse mais ce système prête également à toutes les critiques qu'on a pu adresser au panachage ou au vote cumulatif.

Depuis 1906 la R. P. a été également introduite dans le Wurtemberg pour les élections municipales des villes qui comptent plus de 10.000 habitants.

§ 2. — *En Bavière*

En Bavière, la dernière loi électorale a changé le système électoral en ce que d'abord il n'y aura plus de délégués, que le vote sera direct. Le scrutin reste majoritaire.

Signalons cependant que dans la ville de Munich, le principe de la R. P. a été introduit dans les élections municipales.

§ 3. — *Conclusion*

Ainsi ce ne sont encore que des amorces de la R. P. qui existent en Allemagne. Mais partout où elle a été essayée, elle a été saluée avec joie par tous les partis. La réforme y est surtout réclamée par les socialistes revisionnistes ou intransigeants (1). Ils disent qu'en Allemagne que ce qui fait obstacle au régime parlementaire c'est qu'il y a un esprit de particularisme désorganisateur et ils demandent la R. P. dans la pensée qu'elle obligera tous les partis à s'organiser et ramènera avec un meilleur fonctionnement parlementaire au régime de liberté politique toujours plus grand.

1. V. article de Hugo Lindemann, mars 1906 (*Socialiste Monatsheft*.)

SECTION II

LA SUÈDE

Une importante application de la R. P. a été faite récemment en Suède avec la loi du 14 mai 1907 qui est devenue exécutoire seulement en 1909 (1).

Le Parlement suédois ou Riksdag se compose de la première et deuxième Chambres, toutes deux électives. La première compte 150 membres élus pour six ans par les conseils provinciaux, les municipalités et les villes non représentées dans le conseil provincial. La deuxième Chambre compte 230 députés élus pour trois ans au suffrage universel et scrutin de liste. A l'heure actuelle, elles sont élues avec la R. P.

Le texte de la loi est assez obscur ; mais essayons d'en schématiser le mécanisme.

L'électeur doit écrire sur son bulletin, l'un sur l'autre, les noms des candidats pour lesquels il entend voter. Dans le bulletin peut être écrit au maximum le nom de deux candidats en plus du nombre de députés à élire. Les deux derniers désignés sont destinés à être suppléants ; avant le nom du candidat, le votant doit écrire le nom du parti auquel le candidat appartient. Les candidats adhérents au

1. Flandin, *Institution politique de la Suède*, t. XVIII.

Bulletin analytique des principaux documents parlementaires étrangers, p. 321, 1909.

même programme constituent le *groupe de parti*. A l'heure du dépouillement les bulletins se divisent en catégories. Ceux qui ne portent pas de désignation de partis forment un groupe à part dit *groupe libre*. Les bulletins qui portent une même désignation de parti constituent le chiffre électoral d'un groupe de parti. Dans chaque groupe on doit, dans la mesure où c'est nécessaire pour l'élection du nombre de députés prescrits déterminer l'ordre de préférence des noms inscrits sur le bulletin du groupe.

En ce qui concerne les groupes libres, il faut observer :

1° Que pour la première addition, chaque bulletin vaut un vote entier : le nom qui a obtenu le plus grand nombre de voix est classé avec le n° 1 dans l'ordre des candidats désignés ;

2° Que pour chaque addition suivante le bulletin dont la valeur n'est pas encore attribuée à un candidat déjà classé compte pour un vote; comptent pour la $\frac{1}{2}$ d'un vote les bulletins qui portent un nom déjà classé ; pour un $\frac{1}{3}$ de vote ceux qui portent deux noms classés et ainsi de suite. Les noms sont ainsi successivement inscrits dans l'ordre déterminé par le nombre de voix qu'ils ont obtenues.

En ce qui concerne le groupe de parti, il faut encore observer :

1° Que si plus de la moitié des bulletins du groupe portent le même premier nom ce nom est classé avec le n° 1. Si les bulletins qui portent le même premier nom et

forment plus des $\frac{2}{3}$ du groupe portent également le deuxième nom, ce nom prend la deuxième place ; si les bulletins qui portent les mêmes premier et deuxième noms et forment plus des $\frac{3}{4}$ du groupe portent aussi le même troisième nom, ce nom prend la troisième place et ainsi de suite.

2° Que si dans ce groupe on ne peut, en procédant par addition et selon ce système, obtenir de résultat on a recours à la méthode du groupe libre.

« On doit spécifier après chaque addition la valeur du vote attribué aux divers bulletins et ainsi le chiffre des voix qui a été attribué à chacun des noms ainsi que le nombre des bulletins qui renferme le même premier nom, etc... »

» Quand on doit élire deux ou plusieurs représentants les sièges doivent être répartis entre les divers groupes formés par les bulletins, de façon que les sièges soient attribués l'un après l'autre au groupe qui, à chaque attribution, possède le nombre le plus élevé parmi les chiffres en comparaison. Le siège attribué à un groupe est immédiatement occupé de façon à ce que le premier poste attribué à un groupe soit assigné au candidat dont le nom occupe la première place dans le groupe, le deuxième poste au candidat qui occupe la deuxième place, etc. »

Pour le groupe libre, le chiffre de comparaison est celui du plus grand nombre de voix qui résulte de la première addition faite dans ce groupe jusqu'à ce que le groupe ait obtenu un siège ; après le chiffre de comparaison est

celui du nombre de voix le plus élevé, ajouté avec la deuxième addition jusqu'à ce que le groupe ait un siège, etc...

« Pour le groupe de parti, le chiffre de comparaison est celui des voix obtenues par le groupe jusqu'à ce qu'il n'ait été assigné aucun siège au groupe. Ensuite, on obtient le chiffre de comparaison en divisant le nombre de voix du groupe par le chiffre qui correspond au nombre des sièges attribués à ce groupe, augmenté d'une unité. Si le même candidat obtient un siège dans deux groupes, chacun des sièges qu'il a ainsi obtenu est considéré dans le calcul comme une demi-place ; si un des candidats est classé dans trois groupes, chaque siège est considéré comme un tiers de place..., etc. »

Ce système qui, à cause de ses complications dont la portée pratique nous échappe quelque peu, n'a guère de chance d'être pris en modèle par une législation étrangère a été imaginé par un fonctionnaire suédois, M. Phraymen, un des plus illustres mathématiciens du pays (1). On peut, en effet, se demander à quoi sert toute cette complication et l'étonnement croît lorsqu'on s'aperçoit qu'en fin de compte avec le système d'Hondt on arrive au même résultat pratique, mais combien plus rapidement et plus simplement. Cette complication ne semble pas du reste être

1. Pour le lecteur qui s'intéresserait aux dédales de la loi suédoise, et voudrait avoir un exemple concret, consulter le livre de M. Flandin, cité plus haut, ou celui de M. Bandini : *la Rappresentanza proporzionale nelle elezioni politiche*. Rome, 1910, p. 351 suiv.

la seule critique qu'on puisse adresser à la loi. A propos du candidat porté sur plus d'une liste et pouvant être élu sur deux listes, il semble en effet un non-sens de prétendre que l'électeur définissant et classant un candidat pour lequel il vote, avec la dénomination d'un parti politique, lui permette au même moment de figurer sur plus d'une liste. C'est une forme bizarre du panachage qui nous laisse rêveur.

Reste maintenant à savoir comment se désigneront les suppléants. Encore ici, la loi suédoise n'est guère simple. On reprendra les bulletins dans lesquels figure le nom de l'élu qu'il s'agit de substituer et omettant les noms des candidats déjà élus, on procède comme s'il s'agissait d'établir un nouvel ordre de préférence. Et en ceci il semble qu'on sente un peu l'influence du système d'Hare et le système du vote transmissible.

SECTION III

LA NORVÈGE

Le système proportionnaliste a été seulement adopté par ce pays dans les élections municipales et sous la forme d'une option locale.

Le système municipal a été établi par deux votes le 14 janvier 1837, un pour les municipalités urbaines et l'autre pour les municipalités rurales. Mais la proportion-

nelle n'y fut introduite que par la loi du 27 juillet 1896 qui modifiait la loi de 1837.

Les principales dispositions de la loi sont contenues dans l'article 6 dont nous allons donner l'analyse (1).

Avant le 15 octobre, si au moins 1.600 électeurs en font la demande on observe les règles suivantes :

Ces électeurs sont invités à envoyer des listes de représentants en nombre égal à celui des conseillers à élire, avec la désignation du parti auquel ils appartiennent. Les listes sont ensuite examinées par le comité central.

Le même candidat ne peut être sur plus d'une liste. Le vote cumulatif est admis à condition de ne pas répéter le nom plus d'une fois. Le panachage est admis.

Pour compter les voix on compte d'abord combien chaque candidat a obtenu de voix. Puis tous les votes donnés aux candidats de chaque liste sont additionnés. On a ainsi le chiffre de la liste.

Pour la distribution des sièges on procède de la façon suivante : le nombre total des voix est divisé par le nombre des candidats à élire plus un ; on a ainsi le quotient. Et chaque liste a autant d'élus qu'elle contient de fois ce quotient. Si tous les sièges n'ont pas été attribués, le nombre des voix de chaque liste doit être divisé par le nombre des représentants plus un, puis plus deux si c'est nécessaire

1. V. les *English Reports from his. Majesty representatives respecting the application of the proportionnal representation op. cit.*, p. 38 et suiv.

et l'on continue jusqu'à ce qu'il soit clair qu'aucun quotient dans les séries qui se succèdent ne soit plus grand que le dernier quotient exprimé qui s'appelle diviseur. De la même façon que précédemment, il est procédé à l'aide de ce diviseur à la répartition des sièges restants. A égalité de suffrages entre les listes on tire au sort.

Tel est le fonctionnement abrégé de ce système. Là où le système proportionnaliste a été introduit une fois, il doit être employé pour toutes les élections futures à moins que le conseil municipal, dans les six mois qui le séparent de l'élection n'ait décidé de l'abolir et qu'aucune requête populaire ne soit venue en demander l'abolition. Ceci pour les élections urbaines.

Le texte est le même pour les élections rurales, à part une légère différence. Il faut au moins que 1.000 (au lieu de 1.500) électeurs réclament la réforme.

Dans son ensemble la réforme a donné en Norvège de bons résultats.

SECTION IV

LA SERBIE

C'est le système de la concurrence des listes qui est appliqué en Serbie. L'article 93 de la constitution du 22 octobre 1888 (1) établit.

1. Dareste, *Constitution moderne*, t. II, p. 273. Paris.

« Le chiffre total des électeurs qui ont voté divisé par le nombre de députés que le corps électoral doit élire donne le quotient électoral selon lequel on détermine le nombre des candidats qui doivent être déclarés élus dans chaque liste. Chaque liste obtient autant de fois de sièges qu'elle contient le quotient électoral. Le quotient sera attribué au candidat venant en tête de liste et ensuite aux autres candidats selon l'ordre d'inscription jusqu'à ce que le nombre des suffrages obtenus par cette liste soit épuisés. »

La loi électorale du 25 mars 1910 n'a fait en substance que reproduire ces dispositions de la constitution. Et nous les retrouvons presque identiques dans une constitution serbe du 18 juin 1903 dont l'article 93 est ainsi conçu :

Dans chaque département, cent électeurs et dans chaque ville qui obtient plus d'un député, cinquante électeurs auront le droit de présenter une liste de candidats. Chaque liste doit contenir autant de candidats qu'il y a de députés à élire dans le département ou dans la ville. La liste sera désignée par le nom du candidat de tête. Chaque liste aura son urne spéciale dans une section. Le chiffre total des votants divisé par le nombre des députés que le corps électoral est appelé à élire donne le quotient électoral selon lequel se déterminera le nombre des candidats élus à choisir dans chaque liste. Chaque liste obtient autant de sièges que de fois le quotient électoral est compris dans le chiffre des voix recueillies par elle. Le quotient sera attribué ensuite au candidat placé en tête de liste et puis aux autres candidats selon l'ordre d'inscrip-

tion jusqu'à ce que le nombre des suffrages obtenus par cette liste soit épuisé. Si une liste n'atteint pas le quotient, les voix recueillies par elle seront ajoutées aux listes qui auront obtenu le plus grand nombre de voix. S'il reste des sièges de députés pour lesquels aucune liste n'ait réuni un nombre de voix égal au quotient ces sièges seront répartis entre les listes qui ont un chiffre électoral le plus voisin du quotient jusqu'à ce que soit obtenu le nombre complet de députés. En cas d'égalité de vote entre deux ou trois listes, le sort décide.

On voit aisément l'influence du système suisse sur cette législation serbe. Cependant en ce qui concerne la limitation de la liberté de l'électeur, le non-panachage, et surtout l'ordre de préférence et les exigences du quotient, le système a subi certainement l'effet de la loi belge de 1899.

Il est difficile et cependant il serait intéressant d'avoir des précisions sur le fonctionnement de ce système. Les « reports » du diplomate anglais Thesiger (1) ne nous donnent cette fois aucun éclaircissement à ce sujet. Il nous dit seulement que les principes élémentaires posés en 1889 ont dû satisfaire le peuple puisque malgré les nombreux changements de constitution cette œuvre est restée inaltérable.

1. Reports, *opt. cit.*, p. 46 et 47.

SECTION V

AUTRICHE-HONGRIE

En Autriche le principe de la proportionnelle a été seulement appliqué dans un cas, celui des élections à la Diète de Moravie. La loi inaugurant ce nouveau mode de votation a été votée en 1905 et les premières élections furent faites en décembre de la même année (1).

La Diète de Moravie est composée de 149 membres et le corps électoral est divisé en classes variées, chaque classe comprenant un nombre déterminé de représentants à la Diète.

C'est pour deux classes seulement : celle des propriétaires terriens (30 membres) et de la Chambre de commerce de Brünn et d'Olmütz (trois membres) que la R. P. a été appliquée. Les Slaves surpassant considérablement les Allemands dans toutes les classes, dans l'ancien système électoral, ces derniers étaient complètement écrasés. C'est pour complaire aux Allemands, dans le but de ménager les affaires de la province et pour apaiser les esprits que l'on a innové ainsi.

Voici le fonctionnement du système : le nombre total de voix obtenues doit être divisé par le nombre des candidats à élire + 1. Le nombre entier ainsi obtenu est le nombre de voix qu'un candidat doit obtenir pour assurer son succès à un des sièges vacants. Une fois le premier

1. Voir *Reports, op. cit.*, p. 2 et 3.

candidat élu, si son nom revient par la suite, sur les bulletins, il est rayé et le candidat n° 2 profite de sa voix ; le vote continue jusqu'à ce que le candidat ait obtenu le nombre de voix requis ; après quoi son nom est également biffé, etc. C'est là une modalité du système de Hare.

On a âprement critiqué ce système en disant qu'il donnait trop prise à la chance et au hasard ; l'élection des candidats dépendant de l'ordre dans lequel les papiers sortent de la boîte. Seul le candidat est certain de l'élection dont le nom apparaît à la première place sur un nombre de bulletins égal au nombre des votes nécessaires pour obtenir l'élection.

Il semble bien néanmoins que ce système ait apaisé, pour quelque temps au moins, les querelles entre Slaves et Allemands.

Cependant malgré ce résultat, on ne croit pas que le principe de la R. P. doive jamais être adopté dans les élections du Parlement impérial.

Quant à la Hongrie, ces systèmes y sont totalement inconnus.

SECTION VI

LA RÉPUBLIQUE ARGENTINE

Nous avons dans ce pays une application du système de la concurrence des listes. Les 15 provinces qui composent ce pays sont régies par leurs institutions propres.

Déjà dans la constitution de la province de Buenos-Ayres, en vigueur depuis 1873 et dans celle de Santiago de Estera en vigueur depuis 1884 s'est affirmé le principe de la proportionnelle dans les élections populaires, sans cependant donner jamais à cette énonciation de principe un effet pratique (1).

Alors que la constitution de la province de Mendoza qui porte la date du 1^{er} juin 1895 disposait catégoriquement dans son article 57 : « La proportionnalité de la représentation sur la base du quotient électoral, sert de règle dans toutes les élections populaires afin de donner à chaque opinion un nombre de représentants proportionnel au nombre de ses adhérents, selon le système qui sera déterminé par la loi pour l'application de ce principe. »

La loi électorale du 29 septembre 1895 a justement choisi le système de la concurrence des listes en l'appliquant aux élections des députés de la province et à celle des électeurs du deuxième degré appelés à élire le gouverneur et le vice-gouverneur de la province. Les dispositions sont très simples. « La Chambre des députés divise le nombre total des voix par le nombre des députés ou des électeurs du gouverneur. Le quotient de telle opération constituera le quotient électoral. On divisera ensuite le nombre de voix obtenues par chaque liste par le quotient électoral.

1. Cf. Bonnefoy. Saripolos, thèse de doctorat, *op. cit.*

Les nouveaux quotients indiqueront le nombre de candidats élus sur chaque liste. Seront proclamés élus les candidats de chacune des listes qui auront récolté le plus grand nombre de voix jusqu'à concurrence du nombre appartenant à chaque liste ».

SECTION VII

TASMANIE

La R. P. a été introduite pour la première fois en Tasmanie en 1896. L'article 60, Vict. n° 49, établissait que dans la circonscription où il y avait plus d'un membre à élire le mode de votation choisi serait celui de Hare. Ceci restreignait l'application du système de Hare à deux villes électorales (Hobart et Launcester). Les autres élections se faisaient un scrutin majoritaire.

Par l'act électoral de 1901 (Edu. VII, n° 57) le système ordinaire de votation était étendu à toutes les élections. Les premières élections de mars 1904 furent donc faites dans le système de Hare, la loi établissant que les premières élections fédérales, devront être acquises par les actes électoraux en force dans les états divers. Elles ont donné des résultats favorables.

En 1907, une nouvelle loi électorale fut votée par le Parlement (Assemblée et Législative. Council). Il serait trop long d'indiquer ici les dispositions même essentielles de cette loi très complexe, prévoyant jusqu'au moindre détail et dont le fonctionnement s'appuie sur le système

d'Hare (1). Sans entrer dans le détail excessif des modalités diverses qu'il comporte, nous devons indiquer dans quelles conditions la réforme a été introduite en Tasmanie.

Le système dont nous venons de parler a été inventé, ou plutôt adopté, par M. Just. Clark, attorney general de Broddan Ministry, et voici d'après lui à la suite de quelles circonstances : « Sous le système électoral primitif on avait remarqué qu'une partie des électeurs dans chacune des deux circonscriptions de Hobart et Launcester pouvait élire à elle seule les représentants et laisser la minorité sans représentation. On eut alors l'idée pour remédier à ces inconvénients de diviser ces deux circonscriptions en huit circonscriptions élisant chacune un membre, puis devant l'imperfection, du procédé, à les réduire à cinq circonscriptions, chacune élisant deux députés. Ces remaniements successifs restant à eux seuls sans effet, les deux villes furent converties en deux circonscriptions où fonctionne encore le système de Hare Clark qui assure définitivement aux partis une exacte représentation de leur force. Signalons que le vote de préférence a été introduit dans la nouvelle législation.

D'une façon générale, cette réforme a été bien accueillie par tout le pays. Les résultats des élections à la Chambre des représentants ont nettement démontré la supériorité du système Hare Clark.

1 Pour la documentation, voir dans les *English reports.*, *op. cit.*, p. 65 et suivantes le texte complet de loi rapporté par les diplomates Davies et Jonhston avec de nombreuses annexes à l'appui.

CHAPITRE III

PAYS DANS LESQUELS ONT FONCTIONNÉ OU FONCTIONNENT ENCORE DES SYSTÈMES EMPIRIQUES

PREMIÈRE SECTION

ESPAGNE

C'est à l'état rudimentaire que nous retrouvons ici la représentation proportionnelle. Elle y a été introduite pour la première fois en 1878 sous la forme du vote limité pour l'élection de la Chambre des députés.

Nous la retrouvons dans la loi du 26 juin 1890, titre 3, article 22 :

« Si le district doit nommer un député, chaque électeur
« ne peut donner valablement son vote à plus d'une per-
« sonne ; s'il doit en nommer plusieurs, chaque électeur
« n'a le droit de voter que pour un nombre de candidats
« inférieur de 1 de 2 ou 3 au nombre des députés à élire,
« suivant que ce nombre est de 2 à 4, de plus de 4, de plus
« de 8. »

L'article 23 de la même loi fixe le rapport des habitants au nombre des élus.

L'objet de ces dispositions a été évidemment de protéger les intérêts des minorités et voici comment. La distribution territoriale du pays qui d'une façon générale est représentée par les districts uninominaux est néanmoins mitigée, dans l'intérêt d'une minorité déchainée, par la représentation proportionnelle des districts les plus peuplés. On a donc créé à cet effet des circonscriptions pluri-nominales qui à l'heure actuelle sont au nombre de 26, et dans ces districts existe une certaine restriction du vote de chaque électeur à une proportion de candidats limitée. C'est le vote limité.

On a exercé de vives critiques contre ce système soit en attaquant le principe, c'est-à-dire en niant aux minorités le droit d'être représenté soit en disant que le système de la loi fixait trop par avance et arbitrairement le nombre des représentants de l'opposition, qu'en un mot le contrôle du parti dirigeant se faisait trop sentir dans la représentation. Néanmoins, il semble que le système ait apporté quelques améliorations sensibles,

C'est sur le même mode de représentation que le Sénat espagnol est élu (art. du 8 février 1877) mais nous n'insisterons pas, l'importance de cette chambre étant insignifiante et sa suppression demandée par tous les partis.

Le deuxième texte se rapportant à la proportionnelle a trait à un décret royal du 5 novembre 1890, modifié le 29 août 1892, concernant l'adaptation de la loi électorale aux élections des députés provinciaux et des conseillers municipaux.

Nous nous bornons sans commentaire à reproduire l'article 9 (1).

« Dans les districts qui doivent élire un seul député provincial ou un seul conseiller, chaque électeur ne peut donner valablement son vote à plus d'une personne ; s'il doit en nommer plusieurs, chaque électeur n'a le droit de voter que pour un nombre de candidats inférieur de 1, de 2 ou de 3 au nombre des sièges vacants, suivant que ce nombre est de 2 à 4, de plus de 4, de plus de 8. »

Les articles 34 et 35 de la loi municipale établissent l'échelle proportionnelle de la population au nombre des élus. C'est encore là une application du vote limité.

SECTION II

PORTUGAL

La loi électorale du 29 mai 1834 établissait une sorte de R. P. Le système de votation qu'elle consacrait avait été étendu aux élections pour le conseil municipal de Lisbonne par la loi du 17 juillet 1885 (art. 181).

Voici à titre documentaire la disposition principale de cette loi initiale de 1884 qui établissait le vote limité (2).

1. V. rapport Ch. Benoist. Annexes, p. 180, *op. cit.*

2. Rapport Ch. Benoist *op. cit.* p. 180 et suiv.

*Des circonscriptions électorales et des députés élus
par suffrages accumulés*

Article premier. — L'élection des députés de la nation portugaise aura lieu comme suit :

1^o Au scrutin de liste dans les circonscriptions ayant pour chefs-lieux les capitales des districts du continent et des îles adjacentes. Dans ce cas, les bulletins de vote pour les cercles de trois députés porteront deux noms au plus ; ceux pour les circonscriptions de quatre députés, trois noms au plus ; ceux pour les cercles de six députés, quatre noms au plus ; seront réputés non écrits les noms en excès, s'il y en a, dans l'ordre de leur inscription ;

2^o Au scrutin uninominal dans les autres circonscriptions du continent ;

Par suffrages accumulés pour les six députés qui auront obtenu chacun 5.000 suffrages au moins sur le continent et dans îles adjacentes.

§ I. Dans les circonscriptions plurinominales ou uninominales, indiquées au tableau annexé à la présente loi et qui en fait partie intégrante, seront élus députés les citoyens qui auront obtenu le plus de voix, jusqu'à concurrence, pour chaque circonscription, du nombre de députés qui lui aura été attribué.

§ II. Ne seront comptés à aucun titre les noms répétés sur les bulletins de vote.

Mais le premier essai véritablement sérieux qui ait été

fait pour introduire le principe de la R. P. au Portugal est contenu dans la loi des élections parlementaires du 8 août 1901 encore en vigueur. Cette loi divise l'ère électorale en 33 districts dont 22 sont en Portugal, 4 dans les îles Madéres et Açores et 7 dans les Colonies.

Pour assurer la représentation due aux minorités dans un district comprenant plusieurs membres, chaque électeur votera non pas pour autant de candidats qu'il y a de sièges, mais pour un nombre moindre, de telle sorte que la majorité n'emporte pas le nombre total des sièges, mais qu'un ou deux sièges soient laissés aux minorités. C'est ainsi que sur 155 membres, 35 environ peuvent représenter la minorité.

L'opinion incline à dire que les circonscriptions étant de grandeur exagérée l'électeur ne se rend pas un compte assez exact de son vote et ne doit pas prendre le même intérêt à assurer le triomphe d'une liste de candidats comme il le ferait dans le cas d'une circonscription uninominale ; qu'ainsi il devient plus accessible aux influences extérieures qui peuvent s'adresser à lui. On dit encore que par un retour aux petites circonscriptions de 4 membre, le sentiment politique du corps électoral serait mieux reflété dans la Chambre. Ce ne sont pas là à notre avis des critiques bien sérieusement fondées. Nous ne pouvons pas savoir le sort qu'il leur eût été réservé ultérieurement puisque vers la fin de 1910 une Révolution vint bouleverser le Portugal et renverser avec la monarchie tout le vieil édifice parlementaire et législatif.

Nous pouvons dire cependant qu'avec l'avènement du nouveau gouvernement républicain; le principe proportionnaliste semble avoir repris toute sa vigueur puisque en janvier dernier, le ministère de M. Bernadino Machado déposait sur le bureau des Chambres un projet de loi établissant pour les élections législatives une représentation véritablement proportionnelle sur laquelle il nous a été impossible encore de recueillir des détails, mais dont nous pouvons dire qu'elle constitue par l'adoption du système d'Hondt un progrès sur les anciennes applications du vote limité autrefois en vigueur au Portugal.

SECTION V

LA R. P. EN GRÈCE

Elle connut la législation proportionnelle sous la forme du vote unique sans transfert que nous avons exposé d'autre part.

La première proposition fut faite en novembre 1891 par le président du Conseil Commandauras et divisait la Grèce en 13 circonscriptions électorales. Mais le ministère tomba avant la discussion.

Le 11 août 1875, le roi de Grèce dans un discours d'ouverture du trône recommandait la représentation des minorités.

Quelque temps plus tard un deuxième ministère, présidé

par M. Tricoupis, devait succomber encore sur cette question.

A l'heure actuelle, la Grèce est divisée en 26 préfectures qui forment les districts électoraux. A chaque préfecture est allouée un certain nombre de députés, calculés à raison de 1 pour 1.6000 habitants, et 1 de plus par fraction de 5.000. (1).

SECTION VI

LES ÉTATS-UNIS

La Constitution américaine, dont on connaît l'étroite parenté de principe avec la Déclaration des Droits de l'homme de la Révolution française, devait fatalement inspirer à ses législateurs l'idée d'une représentation proportionnelle. Mais comme en France, des nécessités politiques l'empêchèrent d'arriver à complète maturité et selon la très juste expression de M. Saripolos les quelques applications qui en furent faites ou qui subsistent encore, furent le résultat d'un *compromis* entre gouvernements et peuples.

État d'Illinois. — A l'heure actuelle, aux États-Unis, l'État de l'Illinois est le seul état qui ait la proportionnelle.

1. Pour de plus amples détails, consulter la thèse de M. Saripolos, Faculté de Paris, 1899

Ce système, qualifié d'« australien » ou encore de « libre vote » a été mis en pratique il y a plus de trente ans.

L'État est divisé en 50 districts sénatoriaux ayant à peu près chacun la même population élisant un sénateur et 3 représentants. Aux termes de la constitution de 1870 (art. 4, sect. 7), chaque votant dispose d'autant de votes qu'il y a de représentants à élire et peut les distribuer sur les candidats comme il lui conviendra ; le candidat qui aura le plus de voix sera élu. C'est là, on le voit, une application du *vote cumulatif*.

Cette constitution n'a été amendée dans aucun sens. Les autres États et la Chambre des représentants élisent leurs députés suivant le mode majoritaire et n'essaient pas de donner une représentation aux minorités.

Ainsi donc, l'électeur illinois peut donner ses 3 votes à un candidat ou 1/2 vote à chacun des deux ou 1 vote pour chacun des trois candidats. De ce fait, les partis dans l'Assemblée, montrent une correspondance étroite avec la diversité des partis comme on ne pourrait le constater nulle part ailleurs aux États-Unis. Les élections de 1904 en ont donné un exemple frappant (1). Mieux encore, il apparaît que les minorités manquent d'audace et ne ravissent pas à la majorité tous les sièges qui pourraient leur revenir. Ce sont là des erreurs de tactique, mais il est vrai qu'une erreur corrige l'autre, et que dans l'ensemble ; la proportion

1. Voir les résultats de ces élections dans les *Reports (op. cit.)*, 1907, p. 61 et suiv., 1^{er} 2^e tableaux.

est assez bien équilibrée entre républicains et démocrates.

De plus, il n'est pas possible d'envisager toutes les circonstances ambiantes, par exemple les puissantes influences locales énormes en Amérique, qui influent sur l'élection, et aussi de connaître l'inspiration des votants, quoiqu'en Amérique, l'immense majorité des citoyens vote à bulletin ouvert et avec beaucoup de loyauté. Tout cela évidemment nous empêche, et c'est là une remarque d'ordre général, de connaître les effets exacts de la proportionnelle.

Il apparaît un peu surprenant que malgré ces bons résultats, la R. P. n'ait pas pris plus d'extension aux États-Unis. Il est vrai qu'en Amérique la vigueur et la rudesse des mœurs électorales cherche beaucoup plus l'annihilation des partis adverses que leur exacte représentation ; aussi la tendance à l'heure actuelle est vers les circonscriptions étroites qui favorisent ce but.

Le système qui fonctionne dans l'Illinois fut proposé au peuple des Dakotah, mais la Constituante de cet État le repoussa.

État de New-York. — Dans l'État de New-York, une loi du 29 mars 1867 avait établi le *vote limité*, mais n'avait pas été longtemps en vigueur. Puis, un peu plus tard, Greely et Parker firent diverses propositions de vote cumulatif ou limité qui furent repoussées par les Assemblées constituantes, leur constitutionnalité ayant été mise en jeu.

État d'Utah. — Dans l'Utah, une proposition fut faite le 10 mars 1872, article 4, § 52, tendant à établir le vote cumulatif, mais sans succès.

État d'Ohio. — Dans l'Ohio, la Constituante adoptait, le 7 mai 1884 (?), par 44 voix contre 38, une proposition de M. Carbery, tendant à introduire également le vote cumulatif, mais le peuple ne ratifiait point ce vote.

État de Pensylvanie. — Signalons enfin, en terminant, que, dans l'État de Pensylvanie, par les lois du 4 mars 1870, 2 juin 1871, le vote cumulatif a fonctionné jusqu'au 28 mars 1873, date qui marque son abrogation.

Il n'était pas dans notre intention de nous étendre sur l'historique et le mode de fonctionnement de ces systèmes empiriques qui n'ont guère plus de raisons d'être à l'heure actuelle, et nous arrêtons là nos investigations : on pourra trouver une abondante documentation historique dans l'ouvrage de M. Saripolos.

SECTION VII

CAP DE BONNE-ESPÉRANCE

La proportionnelle se présente là sous la forme du vote cumulatif. Un acte portant la constitution d'un parlement en vigueur le 1^{er} juillet 1853 et donnant cette faculté à l'électeur, a été abrogé.

Le diplomate Walton répondait à l'enquête anglaise sur le mode de votation actuel dans cette colonie que « strictement parlant, le principe de la R. P. n'était pas appliqué, mais qu'il attirait l'attention sur ce fait que le mode de votations aux élections des membres du Conseil législatif

différait de la méthode prescrite par la loi pour l'élection des membres de l'Assemblée législative ». Dans les deux cas, l'électeur a à sa disposition autant de votes qu'il y a de vacances, mais la méthode prescrite pour distribuer les votes différents. Dans les élections pour les membres du Conseil législatif, le votant peut distribuer ses votes parmi les candidats qu'il lui plaît, et il peut, s'il le désire, donner toutes ses voix à un candidat. Dans les élections pour les membres de l'Assemblée législative, le votant peut distribuer ses votes parmi les candidats, mais il ne peut donner qu'un vote au même candidat.

Il y a là, comme on le voit dans la première partie, une application du vote cumulatif.

SECTION VIII

LE BRÉSIL

Les origines du vote limité sont relativement anciennes dans ce pays. La première loi l'établissant remonte au 19 septembre 1855. C'est une loi concernant la constitution des collèges électoraux. De 1864 à 1875 de nombreuses propositions furent faites par MM. Bances Bareto, Cruz Machado, Mendes de Almeida pour essayer de l'introduire dans les élections provinciales et municipales. On aboutit au décret impérial du 20 octobre 1875 dont nous reproduisons ci-dessous le dispositif principal :

11. *Mode de votation*, § 17. — Pour l'élection des députés à

l'Assemblée générale ou aux assemblées législatives provinciales, chaque électeur votera pour un nombre de candidats égal aux deux tiers du nombre total fixé pour la province.

L'élection des *vereadores* des chambres municipales et des juges de paix se fera de la façon suivante : chaque citoyen déposera dans l'urne deux bulletins : l'un contiendra les noms de six citoyens éligibles aux fonctions de *vereadores*, si le municipe doit en nommer neuf, et de cinq citoyens, si le municipe doit en nommer sept ; l'autre contiendra les noms de quatre citoyens pour les fonctions de juge de paix.

C'est une application du vote limité.

Ce décret aboli, lui succédait la loi du 9 janvier 1881, établissant le vote unique sans transfert et quelque temps après le principe sur la R. P. passait dans la Constitution de 1891 (art. 18). Enfin, la loi du 26 janvier 1892 rétablissait le vote limité pour les élections des députés.

Diète finlandaise

Signalons pour terminer ce chapitre que le vote limité fonctionne depuis 1906 dans l'élection de la Diète finlandaise basée sur le suffrage universel pour toute personne âgée de plus de vingt-quatre ans.

CHAPITRE IV

PAYS DANS LESQUELS LA RÉFORME N'A PAS ENCORE
PÉNÉTRÉ ET OU UNE ACTIVE PROPAGANDE SE FAIT EN
SA FAVEUR

Ils sont au nombre de 2... (1). D'abord l'Angleterre où, en réalité, il y eut bien quelques rares applications de système empirique, aujourd'hui disparus, et ensuite l'Italie où la réforme semble sur le point de triompher.

La courte étude qui va suivre ne nous apprendra donc rien de nouveau sur le fonctionnement des systèmes proportionnalistes, mais l'évolution de la réforme et de la propagande en sa faveur, dans ces pays, sera, comme nous le verrons pleine d'enseignement précieux pour les législateurs qui voudront à l'avenir instaurer chez eux la proportionnelle, tout en évitant le plus possible les écueils et les embûches.

1. Signalons cependant deux petits États où l'idée commence également à s'implanter. Le Luxembourg, où M. Eyschen, vient de déposer un long rapport devant le Conseil d'Etat.

L'Etat de Victoria (Australie) où le professeur Nanson fait une active propagande en faveur de son établissement.

Voici ces principaux documents dans les *Reports* déjà cités.

SECTION I

L'ANGLETERRE

C'est à ce pays que revient l'honneur d'avoir donné le jour au premier novateur et au premier propagandiste de l'idée : Th. Hare et Stuart Mill.

Le 27 mai 1867, St. Mill, prononçait à la Chambre des Communes un discours retentissant à propos du dépôt d'une proposition de loi dont la portée dépassait de beaucoup celle de l'amendement de Lord Cairns et qui bouleversait les principes traditionnels de l'organisation électorale du Royaume-Uni.

Le nombre des membres du Parlement attribué à chaque collège électoral, au lieu d'être fixé, aurait été déterminé pour chaque élection d'après les règles suivantes : prendre le nombre total des votes émis dans tout le royaume pour la même élection ; diviser ce nombre par 658 prendre le quotient et négliger la fraction s'il y en a une.

Chaque collège nommera un nombre de membres égal au nombre de fois que ce quotient sera contenu dans le total des votes émis par ses électeurs.

Chaque électeur aura le droit de voter oralement ou par écrit. S'il vote par écrit le bulletin de vote contiendra une liste de noms disposés suivant l'ordre de ses préférences. Le vote écrit comme le vote oral, ne pourra être compté qu'à un seul candidat, mais si le candidat dont le nom se trouve en tête de la liste a déjà un nombre de voix suffisant pour

être élu, le bulletin sera compté au candidat dont le nom est porté en deuxième ligne.

Pour être élu, il faudra obtenir, soit dans un seul collège, soit en réunissant des votes émis dans des collèges différents, un nombre de voix égal au quotient indiqué ci-dessus. Si le quotient n'est pas obtenu par 658 candidats on prendra pour compléter le chiffre de 658, ceux des candidats dont le nom aura réuni le plus de suffrages. Chaque membre représentera le collège dans lequel il aura eu le plus grand nombre de voix. Il sera pourvu aux vacances qui se produiront par suite de la nomination à une fonction publique, de l'élévation à la pairie ou à la mort d'un membre du Parlement, par le groupe ou la majorité du groupe de votants qui ont élu le dernier titulaire.

« L'amendement que je sou mets à la Chambre des Communes, dirait St. Mill n'est pas inspiré par l'esprit de parti. Le principe que je défends ne relève ni de la démocratie, ni de l'aristocratie, il n'est ni tory, ni whig, ni radical ; à vrai dire, il doit entrer dans le patrimoine de tous les partis si ceux-ci préfèrent à une série de triomphes passagers un traitement toujours conforme aux principes de la justice, car loin de permettre à un parti d'abaisser tous les autres, son admission aurait pour résultat de sauver ceux qui risquent d'être écrasés (1) ».

Quelques temps auparavant, St. Mill avait fait paraître

1. Voir rapp. Ch. Benoist, annexes.

dans ses « *Mémoires* » p. 246 et suiv. un remarquable et enthousiaste article sur le livre de M. Hare, « *Idées sur la réforme parlementaire* », qui devaient avoir tant d'écho dans tous les pays étrangers.

Cependant tant d'éloquents efforts, d'enthousiastes appels, ne devaient pas avoir leur réalisation dans le royaume même de ces novateurs. C'est à peine si trois années plus tard la proportionnelle allait avoir une faible application sous forme de vote limité dans sa législation commerciale. Une loi du 15 août 1867 décida que dans les bourgs et comtés où il y aurait trois membres à élire par circonscription, nul électeur ne pourrait voter pour plus de deux candidats et à Londres pour plus de trois candidats sur quatre. Cette loi de 1867 circonscrite en fait à douze bourgs, fut abrogée par celle de 1884.

Et la propagande pour l'idée n'a repris avec quelque intensité que depuis le commencement du xx^e siècle. Elle aboutissait en 1906 à l'élaboration d'une vaste enquête faite par les représentants diplomatiques anglais auprès de toutes les puissances où la proportionnelle était appliquée. Ces « reports » « déjà tant cités et publiés » en 1907, puis en 1910, présentent quelques études claires et documentées sur ces diverses applications à côté d'autres moins solides et souvent imparfaites ou inexactes. Puis en 1909 a fonctionné à Londres une commission d'enquête qui a fait comparaître devant elle, les principaux parlementaires anglais particulièrement compétents sur les questions électorales, avec quelques législateurs étrangers entre autres M. Flandin,

ancien rapporteur de la réforme en France, et les a largement et minutieusement interrogés sur le fonctionnement des divers systèmes électoraux de leur connaissance et particulièrement sur ce qu'ils pensaient de la réforme.

Ces investigations et ses enquêtes ont abouti en 1910 à la publication d'un « Report of the royal commission » qui renferme l'étude et la comparaison des réformes proposées au système électoral anglais actuel : vote limité, cumulatif, vote transférable, vote unique, système d'Hondt, avec les résultats obtenus dans chaque pays et dont les conclusions étaient les suivantes :

« Nous recommandons l'adoption du vote alternatif, dans les cas où plus de deux candidats sont en concurrence pour un siège. Nous ne recommandons pas son adoption pour des circonscriptions de 2 membres, mais nous disons que de telles circonscriptions, quoique constituant l'exception, doivent être recommandées dès que l'exige, l'opportunité... Nous pensons également que le vote transférable aurait les meilleurs chances d'être agréé mais nous ne pouvons recommander son adoption pour les élections de la Chambre des communes.

Ont signé :

Richard CAVENDISH

LOCHEER

Edio MONTAGU

Fr. HOPWOOD

Cp. ILBERT

Ch. ELIOT

Pember REEVES

J. HILLS

Voilà où en est la question en Angleterre. Le législateur y semble bien s'inspirer de cette idée que la réforme doit être profondément murie avant d'entrer en application. Evidemment, toutes ces enquêtes, ces rapports, sont un peu un peu méticuleux, souvent pas très décisifs. Mais l'œuvre, mieux préparée n'en sera que plus facile à appliquer et plus féconde en résultats. Tel est l'enseignement qu'il faut tirer de l'évolution de la réforme en Angleterre qui, malgré cette sage lenteur, semble bien près d'aboutir.

SECTION II

ITALIE

En Italie, la réforme proportionnelle est à l'ordre du jour depuis l'unité italienne 1848. Marzo, Antonio Rosmini (1), Mamiani en furent les premiers protagonistes. La véritable propagande commence dès la diffusion en Europe du système d'Hare si vivement approuvé par Stuart Mill.

A l'Académie des Sciences morales, Padeletti Guido et Serra Gropello par leurs ouvrages (2) Palma et Ferraris (3) le discutèrent d'une façon approfondie vers 1870.

1. Rosmini, *La Costituzione secondo la Giustizia sociale*, Lugano-Milano, 1848.

2. Serra Gropello, *Della riforma elettorale*, Firenze, 1868.

3. Ferraris Carlo, *La rappresentanza della minoranza nel Parlamento*, Torino 1870.

Un an après avec Genialia commença la série des propositions concrètes pour appliquer en Italie la R. P. Son projet qu'il faut mentionner présentait trois thèmes de propositions : le premier, pour les élections des conseils municipaux et des élections de la Chambre et des autres institutions publiques ou privées ; le second, pour les élections politiques avec l'unité de collège ; le troisième, pour les élections politiques avec la pluralité des collèges. La base de tout ce système était encore la méthode de Hare.

Mais tout ce mouvement littéraire avait donné naissance en 1872, le 16 mai, à une vaste association, l'association italienne pour la R. P. qui a contribué dans une large mesure à la diffusion de l'idée dans toute l'Italie et dans laquelle étaient entrés tous les théoriciens de la R. P. avec nombre de parlementaires de marque dont M. Luzzati, devenu plus tard président du Conseil. Elle dressa des questionnaires, fit des brochures (1) rédigea des manifestations établit des controverses, organisa des conférences publiques, dans toute l'Italie à Venise, Rome, etc...

L'histoire de cette association féconde en enseignements est racontée tout au long dans un livre récent de M. Givio Bandini secrétaire actuel de l'Association qui y traite d'une façon remarquable de la R. P. et de ses applications dans

1. Bandini, *La Rappresentanza proporzionale nelle elezioni politiche*, op. cit. Roma 1910.

les élections politiques. Vers la fin de 1873 l'Association comptait une centaine de membres et chaque jour l'idée proportionnaliste faisait de nouveaux adhérents, lorsqu'en 1875 l'Association du disparaître faute de moyens financiers. N'en est-il pas ainsi de toutes les innovations politiques, au début très intéressantes, remuant un instant les masses, provoquant parfois l'enthousiasme et retombant ensuite dans l'indifférence générale ! Sept années de léthargie et cependant l'Association renaît, mais l'élan n'est plus le même et au besoin abandonnant même le système de Hare, elle aurait accepté un vote limité quitte à l'améliorer dans la suite. C'était le manque d'énergie et de foi qui marquait la fin de l'Association représentée cependant une dernière fois à la conférence internationale d'Anvers en 1885.

Ce n'était pas seulement l'indifférence qui avait tué la réforme proportionnaliste mais surtout l'apparition du projet de loi Depretis pour l'existence du vote et la substitution du scrutin de liste au collège uninominal. Et cette déviation de la réforme est pleine d'enseignement précieux pour la France qui semble à l'heure actuelle traverser les mêmes phases. Le projet de Hare fut bien examiné dans la discussion et Zanardelli rapporteur du projet de loi Depretis déclara qu'il fallait le repousser comme trop compliqué. En un mot, la Chambre n'était pas préparée à la discussion de la R. P. et tous les efforts des proportionnalistes restèrent vains.

La réforme eut encore quelques théoriciens : Racciopi,

Orlando (1), mais elle devait bientôt sombrer dans les discussions académiques.

A partir de 1885, on assiste à l'éclosion d'un assez grand nombre de systèmes dont quelques-uns eurent leur écho à la Chambre, mais sans retentissements dans le pays.

Le système à vote gradué, dont nous avons exposé le principe dans notre première partie, était exposé par Angelo Mojonaro dans son livre sur le Parlementarisme (2). Genala persistait dans son système spécial de vote unique lorsqu'en 1891 vint devant les Chambres la proposition d'abolition du scrutin de liste voté dans la précédente législature. Les discussions parlementaires sur la R. P. reprirent de plus belle. Prirent part à la discussion, Imbriani, Massolo, Tarbiglio, Genala ; ils firent des prodiges d'éloquence pour faire adopter au moins le principe de la réforme. Ce fut en vain. Le Président du Conseil di Rudini, leur répliqua qu'il confondait le principe du vote limité avec celui de la R. P. et que la Chambre n'avait pas encore suffisamment étudié le problème. De ces séances, la R. P. sortait une fois de plus condamnée, malgré la promesse bienveillante de de Rudini, mais le scrutin de liste y trouvait aussi la mort. C'était le retour au scrutin majoritaire.

Cependant l'idée avait fait des progrès indéniables et dans

1. Rocciapi. *La rappresentanza delle memoranze nelle elezioni comunali. — Il sistema d'Hondt e il voto preferenziale.*

2. Angelo Majorano. *I del Parlamentarismo.* Rome 1885.

L'histoire politique de l'Italie, de ces dernières années, on rencontre à chaque pas la réforme électorale. Livres documentés, systèmes, théories, polémiques, congrès, référendum, rien ne manque à la propagande. Mais c'est surtout à la Chambre qu'elle s'impose de plus en plus. Ferrari proposa en 1908 un système qui y recueillit nombre d'adhérents. Le 4^e Congrès radical de décembre 1909 se prononça en faveur de la R. P, et Leone Caetani, après avoir mis définitivement de côté le système d'Hare, jugé enfin inopportun et non pratique fonda en 1910 un *Comité parlementaire de la Réforme* et lance un nouveau système qui avec celui de l'avocat Scala, Directeur de l' « *Italia Corriere* », de Turin, celui du Cercle florentin des études sociales ont les honneurs de la discussion actuelle, c'est-à-dire leurs chauds partisans et aussi leurs détracteurs. Nous n'insisterons pas sur ces systèmes mitigés, confectionnés d'un peu tous les systèmes. (comme celui de Caetani, par exemple), appelé à n'avoir qu'un succès éphémère et dont la discussion nous entraînerait hors des limites de cet ouvrage (1).

La législature actuelle avait enfin nommé une commission pour la réforme électorale où les proportionnalistes avaient pris une grande place et de jour en jour une influence croissante. Ils l'ont bien fait voir au ministre Luzzati qui, pour avoir voulu éluder la réforme, fut renversé, en mars

1. On trouvera d'ailleurs dans Bandini, tous les détails nécessaires. *op. cit.*: En France, du reste, depuis deux ans, la floraison de systèmes de ce genre est bien plus considérable encore.

1911 et remplacé par le ministre Giolitti qui a donné aux proportionalistes les plus grandes espérances.

Un avenir prochain verra-t-il le triomphe de la réforme ? Il faut le souhaiter, sans trop l'espérer. En effet, la situation en Italie, ressemble de très près à la marche de la réforme en France. Pour ces deux pays va s'ouvrir l'ère des réalisations parlementaires. Elles s'annoncent de l'un et l'autre côté des Alpes, comme pleines d'embûches et de difficultés. Les peuples qui avaient un instant vibré et répondu à l'appel de justice qui avait été claironné à travers le pays, sont redevenus indifférents, tournés maintenant vers d'autres problèmes plus pressants. Pays impassible, gouvernants absorbés par les complications extérieures de l'heure présente, législateurs ayant surtout en vue des intérêts trop immédiats, ce ne sont pas là évidemment des conditions très favorables par l'éclosion d'une réforme qui a l'unique souci de la justice et besoin d'une réglementation minutieuse et délicate. Des idéologues nous dirons qu'il ne faut rien attendre que de la force de l'idée elle-même. Nous persistons à penser de notre côté que la propagande dans le pays peut tout et que seule, elle peut imposer la réforme aux législateurs.

CONCLUSION

Nous avons dit, au début de cette étude, combien il sera téméraire de porter un jugement d'ensemble et définitif sur la réforme de la représentation proportionnelle envisagée dans ses diverses manifestations politiques à l'étranger. Il faut distinguer, en effet, entre le principe et l'application des systèmes proportionnalistes.

Le principe ? Il reste dès maintenant acquis après cette enquête de législation comparée, qu'il a prouvé partout son excellence.

Oui, la réforme proportionnelle a apaisé les esprits ; oui, elle a contribué à diminuer l'acuité des haines et de luttes politiques si détestables entre concitoyens ; oui, en un mot, elle a aidé à l'émancipation politique de l'électeur par la réalisation d'un peu de paix et de justice sociale. Et n'aurions-nous recueilli que cette constatation rassurante pour le législateur que nous nous considérerions comme largement récompensé de nos efforts. Mais c'était là une constatation facile à faire et nous nous étions surtout attachés dans cet ouvrage à rechercher parmi tous les systèmes quel serait celui qui réaliserait le mieux cet idéal politique et

que par là même nous pourrions recommander de préférence au législateur.

Combien eût été vif notre désir, après avoir scruté tous les coins de l'horizon proportionnaliste, fouillé de notre mieux dans les replis les plus secrets des divers systèmes, de dire au législateur : voilà le système proportionnaliste qui convient le mieux pour toutes les législations ou tout au moins qui s'adaptera à tel peuple ou à telle législation de préférence à telle autre.

Et en vérité, nous n'avons pas résolu ce problème, peut-être parce qu'il ne présentait pas de solution.

En effet, l'application de la réforme et de ses systèmes, disions-nous dans notre introduction, est de date trop récente.

De plus, nous avons découvert au cours de notre exposé un obstacle plus sérieux encore à l'expression d'un jugement sinon définitif, au moins édifiant et instructif à cet égard.

C'est la complexité des législations, leurs divergences ainsi que la différence de mœurs électorales de ces pays, qui constituent la difficulté d'une appréciation définitive. Et n'est-ce pas là, du reste, une constatation courante en législation comparée ? Telle loi ou telle méthode qui convient à tel peuple, ne réussit pas à s'implanter ou n'a aucun succès chez le peuple voisin, différent par ses coutumes et ses mœurs. Cette constatation nous l'avons faite à diverses reprises au cours de cette étude. Et cependant s'il nous était permis de rejeter tous ces scrupules et d'expri-

mer notre préférence personnelle, nous choisirions parmi les systèmes scientifiques qui, à l'heure actuelle, ont prédominé sur les vieux systèmes empiriques, le système belge. Par sa méthode d'Hondt, la répartition des sièges se fait sans reste et point n'est besoin de recourir à des expédients de répartition qui nous éloigne souvent d'une proportionnalité rigoureuse. Le non-panachage nous y assure la prédominance des partis cependant que le vote préférentiel corrige ce que cette prédominance pourrait avoir d'excessif. Ce sont là, à notre avis, des qualités de premier ordre, qui nous font recommander, avec les modifications signalées plus haut (1), ce système, comme réalisant un réel progrès dans l'évolution des législations et la paix contemporaines.

Cette inclination personnelle ne saurait, du reste, nous faire oublier les nécessités contingentes et relatives à chaque législation spéciale. C'est ainsi qu'en France, la Commission parlementaire de la réforme s'était dès l'abord nettement inspiré du système belge en adoptant les modalités dont nous venons de parler. Depuis, elle a dû introduire la faculté de l'apparementement, brèche sérieuse au principe proportionnaliste, et devra très vraisemblablement, par la suite, admettre la faculté du panachage et autres dérogations adéquates aux mœurs politiques et électorales de notre pays. On ne peut que regretter ces concessions faites aux adversaires et parfois aux amis de la réforme,

1. *Étude sur la Belgique*, p. 53 et suiv.

mais ce sont là des faits dont il faut tenir compte, contre lesquels ne sauraient prévaloir les meilleurs arguments d'arithmétique ou de philosophie sociale et qui sont une démonstration lumineuse de ce qui précède.

Le champ d'action de la réforme reste donc ouvert à toutes les hypothèses et à toutes les expérimentations de la science politique. C'est là un sort commun à toutes les réformes, tant il est vrai qu'en matière politique, l'empirisme est la meilleure des lois.

Vu : le Doyen,
P. CAUVÈS

Vu : le Président de la thèse,
E. CHAVEGRIN

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
LIARD

BIBLIOGRAPHIE

- ARNAUNÉ et LEBON. — Etude sur les débats du Parlement anglais relatifs à la R. P. Bulletin de la Société de législation comparée, année 1884, 1885.
- Association catholique de Bruxelles. Bulletin mensuel, 15 novembre 1910.
- BAGGIO. — La R. P. en France et en Suisse, 1897.
- BERNAERT. — Exposé des motifs du projet de loi électorale, 6 mars 1894.
- BERTHOUD. — Exposé de la question de la réforme électorale dans le canton de Neuchâtel, 1877.
- BONNEFOY (Gaston). — Thèse. La R. P., 1902.
- BOTHON. — Les Débats du Parlement belge relatifs à la R. P.
- BUISSON (Ferdinand). — Bulletin de la société suisse pour la R. P., 1892.
- CAMEAU (Paul). — La R. P. en Belgique, 1902.
- CHARBONNOI. — Organisation électorale et représentation de tous les pays civilisés, 1883.
- BENOIST (Ch.). — Rapport législature, 1906. Les élections belges du 27 mai 1906. Revue des deux mondes.
- Conférences internationale par la R. P., organisés par l'Assem. réf. belge. Rapp. de Hare. Naville, Verne, Hondt, Bruxelles, 1885.
- CONSIDERANT (Victor). — De la sincérité du gouvernement

représentatif ou exposition de l'élection veridique.
Genève, 1846.

CLAPARÈDE. — Quorum et R. P. à Genève, 1910.

CAMBOTURA. — Etude sur la R. P. à Genève, 1909.

DARESTE. — Les Constitutions modernes, 1891.

DUMONT (Hermann). — Les élections en Belgique, 10 août
1900. Revue polit. et parl.

ESMEIN. — Eléments de droit constitutionnel. Paris, 1896,
4^e éd. 1906, 5^e 1909. Deux formes de gouverne-
ment. Revue de droit public, 1894, t. I, p. 15 et
suiv. Sur la R. P. revue politique et parlementaire.

FRANK-CHAMEAU. — La législation électorale en Angleterre,
leg. comp., 1874.

FREY. — Etude comparée des différentes méthodes de R. P.,
Genève, 1890. La R. P. et le quorum, 1910.

GOBLET D'ALVIELLA (Comte). — La R. P. en Belgique. His-
toire d'une réforme, 1900.

— La R. P. et le projet de Smet, 15 juin 1900.

— Les Débats sur la R. P., février 1900.

GOBLET D'ALVIELLA (Félix, fils du précédent). — La R. P.
intégrale. Une formule nouvelle. Bruxelles, 1910.

HAGENBACK BISHOFF. — Le Principe et la pratique de la R. P.
appliqués à nos élections (Bulletin de la Société suisse
pour la R. P., janvier 1885).

— Essai de R. P. Conférence, 30 mars 1889.

HONDT (V. d'). — Système pratique et raisonné de R. P.
Bruxelles, 1882.

LA CHESNAIS. — La R. P. et les Partis politiques, 1904.

LEFÈVRE-PONTALIS. — Les Élections en Europe à la fin du
xix^e siècle (Espagne, Belgique, Suisse). Paris
1902.

LEROY-BEAULIEU. — L'État moderne et ses fonctions, 1900.

LA CHAPELLE (Georges). — La R. P. en Belgique (Revue pol. parl., 1910) (1070).

— Les systèmes de R. P. Paris, 1910.

MOMMAERT. — Le Mécanisme de la R. P. d'après la loi du 29 décembre 1899.

MORSIER (député de Genève). — La R.P. en Suisse. Documents du progrès, janvier 1910.

NAVILLE. — La Démocratie représentative, Paris 1881.

— Trois élections genevoises, Bruxelles 1893 (Revue mensuelle, p. 276).

— La R.P. Séances et travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques, 1896.

PETY DE THOZA. — La Loi électorale du Danemark, 1874.

SARIPOLOS (Nicolas). — La Démocratie et l'élection prop. Thèse 1899.

SEVERIN DE LA CHAPELLE (Louis-Olivier). — Le scrutin de liste et la R. P., 1834.

— Essai d'une réforme parlementaire, 1889.

SMEDT (J. DE). — Réforme électorale. Bruxelles, 1874.

STUART MILL. — Le Gouvernement représentatif. Paris, 1877, 3^e édit.

VAN DER HEUVEL. — De la Revision de la Constitution belge. Bruxelles, 1892.

VAN DER WALL. — Projet pour l'utilisation des restes.

VERNES (M.). — L'Anarchie gouvernementale et la R. P. Bruxelles, 1894.

VAN DER WELDE. — La R. P. en Belgique. Documents du Progrès, oct. 1909.

GROUSSIÉ (Arthur). — Rapport sur la R. P. Session, 1910.

Langue allemande

BERNATZIK. — Das System der Proportionalwahl. Jahrbuch

- fur Gesetzgebung, Verwaltung, und Volkswirtschaft
im deutschen Reich, année 1893, II, p. 35 et suiv.
- BURNITZ-WARENTRAP. — Methode bei jeder Art von Wahlen
sowohl der Merheit als den Munderheiten dû ihrer
Stärk ent spreschende Zahl von Vertreten zu
sichern. Frankfurt, 1863.
- HAGENBACK BISCHOFF. — Berechtung und Ausfurbarkeit der
Proporzionale Verstretung. bei unseren politische
Wahlen. Bâle, 1884.
- VON SAVIGNY. — Das parlementarische Wallrecht. in Reiche
and in Preussen und seine Reform. Berlin, 1907.

Langue anglaise

- BROWN. — The Hare system with special reference to its
application in Tasmania. Law quartely review,
janvier 1869.
- HARE. — The Machinery of representation, 1857.
- LUBBOCK. — Proportional representation, 1884.
- MATESON. — Proportionnal in Illinois. Chicago, 1873.
- MILL (J.-Stuart). — Consideration on representative go-
verment, Londres, 1861.
- The election of representation, 1863.
- Reports from His Majesty's representatives in
foreign countries and in British colonies, respecting
to the application of the principle of proportional
representation to public elections. London, 1907, juin.
- 1906-1910.
- Reports of the Royal Comission, appointed to enquire into
electoral system with appendices. Londres, 1910.

LANGUE ITALIENNE

BANDINI (Gino). — La riforma elettorale con la rappresentazione proporzionale nelle electioni politiche. Roma, 1910.

CAETANI. — La riforma elettorale con il sistema proporzionale. Nuova Antologia, 16 juillet 1909.

GENALA. — Metodo per applicare la R. P. Firenze, 1889.

LUZZATI (Luigi). — La R. P. Leçon d'ouverture du cours de droit constitutionnel à l'Université de Rome, novembre 1909.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5

PREMIÈRE PARTIE

FONDEMENT ET FONCTIONNEMENT DES PRINCIPAUX SYSTÈMES DE LA R. P.

CHAPITRE PREMIER. — Fondement de la R. P. — L'État. — Le Suffrage universel. — La Représentation des minorités. — Représentation proportion- nelle.....	9
CHAPITRE II. — Fonctionnement des différents sys- tèmes de R. P. — Classifications. — Évolution des systèmes. — Vote unique, limité, cumula- tif, gradué, unique sans transfert. — Système de Hare et d'Andræ. — Concurrence des listes et double vote simultané. — Système des moyennes, d'Hondt et du quotient. — Conclu- sion	17

DEUXIÈME PARTIE

LA R. P. DANS LES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES

Observations générales. — Division	39
CHAPITRE PREMIER. — Pays où existe une large appli-	

cation de la R. P.....	41
<i>Section I.</i> — La Belgique. — Histoire de la réforme.	
— La Loi belge de 1889. — Les Résultats de la	
R. P. en Belgique. — Conclusion.....	41
<i>Section II.</i> — La Suisse. — La Réforme dans les	
cantons du Tessin, Neuchâtel, Genève, Zug,	
Fribourg, Soleure et autres. — Résultat de la	
R. P. (coup d'œil d'ensemble). — Conclusion..	83
<i>Section III.</i> — Le Danemark.....	112
CHAPITRE II. — Pays où existent des applications par-	
tielles de R. P.....	119
I. <i>Allemagne.</i> — Duché de Bade, Wurtemberg,	
Stuttgart ville, Bavière. Ville de Munich. Con-	
clusion.....	119
II. <i>Suède.</i> — Système Phragmen. Élection au	
Riksdag.....	125
III. <i>Norvège.</i> — Loi du 27 juillet 1896.....	129
IV. <i>Serbie.</i> — Article 93 de la Constituante du	
22 décembre 1888.....	131
V. <i>Autriche-Hongrie.</i> — Élection à la diète de	
Moravie.....	134
VI. <i>République Argentine.</i> — Loi du 29 décembre	
1895.....	135
VII. <i>Tasnamie.</i> — Act électoral de 1901 ..	137
CHAPITRE III. — Pays dans lesquels ont fonctionné ou	
fonctionnent encore des systèmes empiriques.	139
I. <i>Espagne.</i> — Loi du 26 juin 1890.....	139
II. <i>Portugal.</i> — Loi du 21 mai 1884. Nouveaux	
projets 1911.....	141
III. <i>Grèce.</i> — Le Vote unique sans transfert.....	144
IV. <i>États-Unis.</i> — Illinois, New-York, Ubat, Ohio,	
Pensylvanie.....	145
V. <i>Cap de Bonne-Espérance.</i>	148
VI. <i>Le Brésil.</i> — Loi du 26 janvier 1892 (vote	
limité).....	149

VII. Diète finlandaise	150
CHAPITRE IV. — Pays dans lesquels la réforme n'a pas encore pénétré et où une active propagande est faite en sa faveur	151
I. <i>Angleterre</i> . — Propositions et Discours. St. Mill. Rares applications. Propagande et Commission de réforme. Conclusion	152
II. <i>Italie</i> . — Historique. Scrutin de liste majoritaire. Systèmes actuels, propagande. Conclusion. . . .	156
CONCLUSION	163
BIBLIOGRAPHIE	167

